



**Jorge Manuel Monteiro Da População às Políticas: A Agenda dos Governos  
Mendes  
Constitucionais em Portugal**



**Jorge Manuel Monteiro Mendes** **Da População às Políticas: A Agenda dos Governos  
Constitucionais em Portugal**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Luís Rocha Pinto, Professora Associada (Aposentada) do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e com a coorientação científica da Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

## **o júri**

presidente

Prof. Doutor Vítor José Babau Torres  
prof. Catedrático, Departamento de Física, Universidade de Aveiro

Prof. Doutora Gilberta Margarida de Medeiros Pavão Nunes Rocha  
prof. Catedrática aposentada, Universidade dos Açores

Prof. Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto  
prof. Catedrático, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa

Prof. Doutor Artur da Rosa Pires  
prof. Catedrático, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro

Prof. Doutora Isabel Maria Brandão Tiago Oliveira  
prof. Auxiliar, Departamento de Métodos e Pesquisa Social, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Prof. Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes  
prof. Auxiliar, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do território, Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Uma investigação é, simultaneamente, um trabalho solitário e de equipa. E é a importância excecional dos apoios desta, por mais informal e desinteressada que seja, que queremos agradecer agora. A sua presença permanente, a verdadeira retaguarda vigilante que constitui, a consciência crítica que é, capaz de levedar esforços e energias nos momentos de maior desânimo.

Às professoras Maria Luís Rocha Pinto e Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes pelos ensinamentos, orientações e encorajamentos. Sem o seu apoio constante este trabalho não seria possível;

A todos os professores e colegas do Curso de Doutoramento em Políticas Públicas da Universidade de Aveiro, pelas aprendizagens e oportunidades de formação plural e pelo incentivo em todos os momentos da caminhada conjunta;

A todos os familiares, colegas e amigos que não se coibiram de dar a sua colaboração, ora com uma preciosa referência bibliográfica ora com uma não menos apreciada palavra de incentivo ou outro tipo de ajuda.

Uma palavra especial, carregada de carinho, para a minha mãe e para as minhas filhas, Inês, Sara, Matilde e Benedita;

Uma lembrança sentida para os já ausentes, a Joana e o meu pai Augusto;

Uma palavra final para expressar à Ana Margarida, a mulher da minha vida, o meu profundo agradecimento pela sua bondade, paciência e amor.

**palavras-chave**

Palavras chave: População; Fecundidade; Envelhecimento populacional; Migrações; Governos Constitucionais; Agendas políticas.

Ao considerar-se que o Governo é o órgão máximo de condução da política geral do país, a Constituição atribui-lhe uma parcela da chamada função política, isto é, exercício de tarefas de direção política materialmente caracterizadoras da orientação da atividade do Estado.

Como um dos fins dos Governos é estudar e apresentar propostas de solução para os diversos problemas com que a sociedade se debate e estando as questões demográficas e de população na ordem do dia, neste trabalho analisam-se as propostas (ou ausência delas) constantes nos Programas dos Governos Constitucionais da III República (Portugal) em matéria de Políticas de População, ou de políticas/medidas com impacto direto sobre a evolução e características da população em que se inserem as políticas sociais.

A análise das Políticas de População foi feita através do levantamento das agendas governamentais, indicando-se (analisando-se) os temas e propostas que mereceram a atenção dos decisores políticos em matérias que refletem preocupações sobre o “estado da população”.

Tendo por base as definições de Políticas de População e suas componentes apresentadas e discutidas no enquadramento teórico da pesquisa, são três as questões centrais de investigação a que se pretendeu dar resposta, a saber:

Questão 1: Nos Programas dos Governos Constitucionais, qual a importância das Políticas Públicas que respondem a questões de população em três dimensões selecionadas: fecundidade, migrações e envelhecimento da população?

Questão 2: Que políticas e/ou medidas, isoladas ou interligadas, foram formuladas por cada Governo em relação a três dimensões de análise: fecundidade, migrações e envelhecimento da população? Qual o sentido dessas políticas e/ ou medidas?

Questão 3: Em termos de Políticas de População são visíveis diferenças significativas entre Governos com orientação política distinta?

**keywords**

Keywords: Population; Fertility; Population-ageing; Migrations;  
Constitutional Governments; Political agendas.

## **abstract**

.Considering that the Government is the highest governing body of the general policy of the country, the Constitution assigns it a portion of the so-called political function, that is, the exercise of tasks of political direction that characterize the orientation of state activity.

As one of the purposes of Governments is to study and present solutions to the various problems facing society and with demographic and population issues on the agenda, this paper analyzes the proposals (or their absence) contained in the Programs of the Constitutional Governments of the III Republic (Portugal) on Population Policies, or policies / measures that have a direct impact on the evolution and characteristics of the population in which social policies are inserted.

The analysis of Population Policies was made through the survey of government agendas, indicating (analyzing) the themes and proposals that deserved the attention of policy makers in matters that reflect concerns about the “state of the population”.

Based on the definitions of Population Policies and their components presented and discussed in the theoretical framework of the research, there are three central research questions to be answered, namely:

Question 1: In the Constitutional Governments Programs, how important are Public Policies that respond to population issues in three selected dimensions: fertility, migration and population aging?

Question 2: What policies and / or measures, isolated or interconnected, were formulated by each Government in relation to three dimensions of analysis: fertility, migration and aging of the population? What is the meaning of these policies and / or measures?

Question 3: In terms of Population Policies are significant differences visible between Governments with different political orientation?



## Índice

<b>Capítulo I: Da população às políticas: enquadramento teórico da pesquisa.....</b>	<b>1</b>
1. Introdução: problemática e questões de investigação.....	2
1.1. Problemática de investigação.....	2
1.2. Questões de investigação.....	5
1.3. Construção da pesquisa.....	5
1.4. Estrutura geral do trabalho.....	7
2. Da população às políticas: enquadramento teórico.....	10
2.1. O conceito de população.....	10
2.2. Teorias e Doutrinas de População.....	21
2.3. Teorias da População.....	25
2.3.1. Teoria da População de Malthus.....	25
2.3.2. Teoria do Ótimo da População.....	29
2.3.3. Teoria da Transição Demográfica.....	31
2.4. Políticas de População.....	36
 <b>Capítulo II: Políticas de População e dimensões de análise: Fecundidade; Envelhecimento da População; Migrações.....</b>	 <b>48</b>
1. Fecundidade.....	48
1.1. Questões ligadas ao mercado de trabalho e à compatibilização trabalho-família..	51
1.2. Questões ligadas à relação casamento-maternidade.....	54
1.3. Questões relativas ao adiamento da maternidade.....	56
1.4. Questões relativas à igualdade de género.....	59
1.5. Questões relativas à educação .....	63
1.6. Questões relativas à Habitação.....	67
1.7. Questões relativas à assistência à infância e às licenças de maternidade.....	70
1.8. Questões relativas ao planeamento familiar, aborto e reprodução assistida.....	74
2. Envelhecimento da população.....	76
2.1. Introdução.....	76
2.2. Pessoas idosas e esperança média de vida: conceitos e consequências.....	80
2.2.1. Conceitos de envelhecimento.....	80
2.2.2. Reforma e velhice: conceitos distintos.....	82
2.2.3. Esperança média de vida e alterações na estrutura demográfica.....	84
2.3. Implicações económicas do envelhecimento populacional e desafios emergentes	87
2.4. Sistemas de segurança social e pensões de reforma: tendências e desafios.....	91
2.4.1. Sistemas de Segurança Social.....	91
2.4.2. Pensões e reformas.....	93
3. Migrações .....	97
3.1. Introdução.....	97
3.2. Políticas de imigração.....	103

3.3. Políticas para imigrantes.....	110
<b>Capítulo III: Modelos de Análise de AGENDAS e de formulação de políticas públicas: O Modelo de FLUXOS MÚLTIPLOS e o Modelo do EQUILÍBRIO PONTUADO.....</b>	<b>114</b>
1. Introdução.....	115
2. Modelo de Fluxos Múltiplos (Multiple Streams Model).....	117
2.1. Introdução.....	117
2.2. Definição da agenda .....	120
2.3. Fluxo de problemas.....	122
2.4. Fluxo político.....	124
2.5. Fluxo de políticas públicas (Policy stream).....	125
2.6. Janelas políticas e confluência de fluxos.....	126
2.7. Limitações do modelo.....	127
3. O Modelo do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Theory).....	128
3.1. Teoria do Equilíbrio Pontuado: estabilidade versus mudança .....	128
3.2. O processamento da informação: em série e/ou em paralelo.....	130
<b>Capítulo IV: Guia para a análise de conteúdo dos Programas dos Governos: Opções metodológicas.....</b>	<b>135</b>
1.1. Dos conceitos aos dados: a construção da pesquisa.....	136
1.2. Explicitação e justificação do processo metodológico.....	137
1.3. Guia para a Análise de Conteúdo dos Programas dos Governos.....	139
1.3.1. Dimensão de análise: Importância Formal das Políticas de População nos Programas dos Governos .....	140
1.3.2. Dimensão de análise: Fecundidade .....	151
1.3.3. Dimensão de análise: Envelhecimento da população.....	155
1.3.4. Dimensão de análise: Migrações.....	157
<b>Capítulo V: Estudo empírico: Programas de Governo e Políticas de População.....</b>	<b>160</b>
Introdução.....	161
1. Análise dos Programas dos Governos Constitucionais (I a XXI).....	163
1.1. Programas dos I e II Governos Constitucionais (1976/1978) .....	163
1.2. Programas do III, IV e V Governos Constitucionais (1978/1978/1979).....	183
1.3. Programas do VI, VII e VIII Governos Constitucionais (1980/1981/1981).....	200
1.4. Programa do IX Governo Constitucional (1983).....	213
1.5. Programas dos X, XI e XII Governos Constitucionais (1985/1987/1991).....	222
1.6. Programas dos XIII e XIV Governos Constitucionais (1995/1999).....	232
1.7. Programas dos XV e XVI Governos Constitucionais (2002/2004).....	243
1.8. Programas dos XVII e XVIII Governos Constitucionais (2005/2009).....	254
1.9. Programas dos XIX e XX Governos Constitucionais (2011/2015).....	266
1.10. Programa do XXI Governo Constitucional (2015).....	276
<b>Capítulo VI: Conclusões.....</b>	<b>286</b>
1. Qual a importância das Políticas de População no Programa de cada Governo Constitucional?.....	288

2. Que políticas e/ou medidas isoladas ou interligadas foram formuladas por cada Governo em relação a três dimensões de análise, Fecundidade, migrações e envelhecimento da população? Qual o sentido dessas políticas e/ou medidas?.....	293
2.1. Fecundidade e políticas de família.....	293
2.2. Envelhecimento da população.....	302
2.3. Migrações.....	308
3. Em termos de Políticas de População são visíveis diferenças significativas entre Governos com orientação política distinta? Em que contextos surgem os problemas ou preocupações ligadas às questões da População?.....	315
Bibliografia.....	322
Anexos.....	343

## Índice de Tabelas

Tabela 1: Políticas de População na China: principais características.....	44
Tabela 2: Políticas de População na Índia: principais características.....	44
Tabela 3: Políticas de População no México: principais características.....	44
Tabela 4: Políticas de População no Quênia: principais características.....	44
Tabela 5: Políticas de População na Costa do Marfim: principais características.....	45
Tabela 6: Políticas de População nos Estados Unidos da América: principais características....	45
Tabela 7: Políticas de População na Rússia: principais características.....	45
Tabela 8: Políticas de População na França: principais características.....	45
Tabela 9: Características do sistema educativo em Itália.....	64
Tabela 10: Características do sistema educativo na Áustria.....	64
Tabela 11: Características dos sistemas educativos em Taiwan, Japão e Coreia do Sul.....	64
Tabela 12: Características dos sistemas educativos na França e na Noruega.....	65
Tabela 13: Exemplos de medidas para inverter a baixa natalidade (dados relativos a 2015)...	72
Tabela 14: Principais determinantes das migrações.....	102
Tabela 15: Investigações recentes que utilizam o Modelo dos Fluxos Múltiplos.....	127
Tabela 16: Governos Constitucionais da III República.....	161
Tabela 17: Agrupamento dos Governos Constitucionais para efeitos de análise.....	163
Tabela 18: Forma e disposição da temática Políticas de População nos Programas de Governo.....	167
Tabela 19: Subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População....	168
Tabela 20: Capítulo e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (III Governo -1978) .....	188
Tabela 21: Capítulo e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (IV Governo – 1978).....	190
Tabela 22: Capítulo e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (VI Governo - 1980).....	205
Tabela 23: Capítulo e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (VII Governo – 1981) .....	207
Tabela 24: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (IX Governo – 1983) .....	216
Tabela 25: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (X Governo – 1985).....	225

Tabela 26: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (XI Governo – 1987).....	225
Tabela 27: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (XII Governo – 1991).....	226
Tabela 28: Capítulos e subcapítulos do Programa do XIII Governo (1995) relacionados com Políticas de População.....	235
Tabela 29: Capítulos e subcapítulos dos Programas do XV (2002) e XVI (2004) Governo relacionados com Políticas de População.....	246
Tabela 30: Capítulos e subcapítulos do Programas do XVII (2005) Governo relacionados com as políticas de População.....	257
Tabela 31: Ranking dos Programas de Governo em relação à Importância formal em matérias de Políticas de População.....	290
Tabela 32: As cinco temáticas mais encontradas nos Programas dos Governos.....	291
Tabela 33: Presença nos Programas de Governo (I a XXI) das componentes do item “Saúde Sexual e Reprodutiva”.....	300
Tabela 34: Presença nos Programas de Governo (I a XXI) de medidas sobre o Envelhecimento da População.....	306
Tabela 35: Presença nos Programas de Governo (I a XXI) de medidas sobre emigração e imigração.....	311

## Índice de Quadros

Quadro 1: Índice Sintético de Fecundidade com projeções para 2040-2045.....	48
Quadro 2: Taxas de fecundidade específicas por grupos de idade (nascimentos por 1000 mulheres dos 15 a 49 anos) e Índice Sintético de Fecundidade em Taiwan, 1960-2010.....	58
Quadro 3: Evolução do Índice de Envelhecimento (IE) na União Europeia (média) e em oito países europeus.....	77
Quadro 4: Evolução do perfil demográfico em Portugal.....	78
Quadro 5: Evolução da esperança média de vida à nascença – dados relativos a 2015.....	85
Quadro 6: Evolução do Índice de Dependência de Idosos (IDI) em Portugal 1990-2014.....	86
Quadro 7: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População.....	141
Quadro 8: Temática 1 - Qualidade de vida.....	141
Quadro 9: Temática 2 – Identidade.....	142
Quadro 10: Temática 3 - Desenvolvimento económico.....	143
Quadro 11: Temática 4- Cultura e Lazer.....	143
Quadro 12: Temática 5- Educação.....	144
Quadro 13: Temática 6- Políticas Sociais.....	144
Quadro 14: Temática 7- Saúde.....	145
Quadro 15: Temática 8 - Habitação e Urbanismo.....	146
Quadro 16: Temática 9- Ambiente.....	146
Quadro 17: Temática 10- Emprego e Trabalho.....	147
Quadro 18: Temática 11 – Deficientes.....	147
Quadro 19: Temática 12- Juventude.....	148
Quadro 20: Temática 13 – Igualdade.....	149
Quadro 21: Temática 14- Fecundidade e políticas de família.....	149
Quadro 22: Temática 15 - Envelhecimento da população.....	150
Quadro 23: Temática 16: Migrações.....	150
Quadro 24: Dimensão de análise: Fecundidade (Código 10-0).....	152
Quadro 25: Códigos 11-0 e 12-0.....	152
Quadro 26: Códigos 13-0 e 14-0.....	153
Quadro 27: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0).....	155
Quadro 28: Código 21-0.....	155

Quadro 29: Códigos 22-0 e 23-0.....	156
Quadro 30: Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0).....	158
Quadro 31: Códigos 31-0 e 32-0.....	158
Quadro 32: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (I e II Governos).....	172
Quadro 33: Principais temáticas nos Programas dos I e II Governos (dados em percentagem).....	173
Quadro 34: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	176
Quadro 35: Dimensão de análise: Fecundidade e políticas de família (I e II Governos).....	177
Quadro 36: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (I e II Governos).....	179
Quadro 37: Dimensão de análise: Migrações (I e II Governos).....	181
Quadro 38: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (I e II Governos).....	182
Quadro 39: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (III,IV e V Governos). .....	192
Quadro 40: Principais temáticas nos Programas dos III, IV e V Governos (dados em percentagem).....	193
Quadro 41: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	194
Quadro 42: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (III, IV e V Governos)..	195
Quadro 43: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (III, IV e V Governos).....	197
Quadro 44: Dimensão de análise: Migrações (III, IV e V Governos).....	199
Quadro 45: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (III, IV e V Governos).....	200
Quadro 46: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (VI,VII e VIII Governos).....	207
Quadro 47: Principais temáticas nos Programas dos VI, VII e VIII Governos (dados em percentagem).....	208
Quadro 48: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	209
Quadro 49: Dimensão de análise - Fecundidade e Políticas de família (VI,VII e VIII Governos).....	210
Quadro 50: Dimensão de análise - Envelhecimento da população (VI, VII e VIII Governos)...	211
Quadro 51: Dimensão de análise - Migrações (VI, VII e VIII Governos).....	212
Quadro 52: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População(VI, VII e VIII Governos).....	213
Quadro 53: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (IX Governo).....	218

Quadro 54: Principais temáticas no Programa dos IX Governo – 1983 - (dados em percentagem).....	219
Quadro 55: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	219
Quadro 56: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (IX Governo).....	220
Quadro 57: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (IX Governo).....	221
Quadro 58: Dimensão de análise: Migrações (IX Governo).....	221
Quadro 59: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População.....	222
Quadro 60: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (X, XI e XII Governos).....	227
Quadro 61: Principais temáticas nos Programas dos X, XI e XII Governos (dados em percentagem).....	227
Quadro 62: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	229
Quadro 63: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (X, XI e XII Governos).	230
Quadro 64: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (X, XI e XII Governos).....	231
Quadro 65: Dimensão de análise: Migrações (X, XI e XII Governos).....	231
Quadro 66: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População(X, XI e XII).....	232
Quadro 67: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XIII e XIV Governos).....	236
Quadro 68: Principais temáticas nos Programas dos XIII e XIV Governos (dados em percentagem).....	238
Quadro 69: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	239
Quadro 70: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XIII e XIV Governos)..	240
Quadro 71: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XIII e XIV Governos).....	241
Quadro 72: Dimensão de análise: Migrações (XIII e XIV Governos).....	242
Quadro 73: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XIII e XIV).....	243
Quadro 74: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XV e XVI Governos).....	247
Quadro 75: Principais temáticas nos Programas dos XV e XVI Governos (dados em %).....	247
Quadro 76: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	249
Quadro 77: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XV e XVI Governos)...	250
Quadro 78: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XV e XVI Governos).....	252
Quadro 79: Dimensão de análise: Migrações (XV e XVI Governos).....	253



Quadro 80: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XV e XVI).....	254
Quadro 81: temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XVII e XVIII Governos).....	257
Quadro 82: principais temáticas nos Programas dos XVII e XVIII Governos (dados em percentagem).....	258
Quadro 83: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	261
Quadro 84: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XVII e XVIII Governos).....	262
Quadro 85: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XVII e XVIII Governos)....	264
Quadro 86: Dimensão de análise: Migrações (XVII e XVIII Governos).....	265
Quadro 87: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XVII e XVIII).....	266
Quadro 88: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XIX e XX Governos).....	270
Quadro 89: Principais temáticas nos Programas dos XIX e XX Governos (dados em %).....	270
Quadro 90: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	272
Quadro 91: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XIX e XX Governos)..	273
Quadro 92: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XIX e XX Governos).....	274
Quadro 93: Dimensão de análise: Migrações (XIX e XX Governos).....	275
Quadro 94: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XIX e XX).....	276
Quadro 95: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XXI Governo).....	279
Quadro 96: Principais temáticas no Programa do XXI Governo (dados em percentagem)....	280
Quadro 97: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos...	281
Quadro 98: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XXI Governo).....	282
Quadro 99: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XXI Governo).....	283
Quadro 100: Dimensão de análise: Migrações (XXI Governo).....	284
Quadro 101: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XXI)....	285
Quadro 102: Resultados das pontuações dos Programas de Governo.....	288
Quadro 103: Referências explícitas com a palavra “natalidade” .....	297
Quadro 104: Médias e valores de referência obtidos nas quatro componentes por Programas de Governo, agrupados por orientação política.....	316

Quadro 105: Temáticas e número de referências – a primeira opção em cada Programa de Governo (associação por grupos).....	318
---	-----

## Índice de Gráficos

Gráfico 1: O ciclo das políticas públicas.....	38
Gráfico 2: Gastos públicos com as famílias, em percentagem do Produto Interno Bruto - dados de 2013.....	73
Gráfico 3: Tipologia do sistema de pensões.....	96
Gráfico 4: Critérios de exclusão.....	107
Gráfico 5: Critérios de seleção.....	108
Gráfico 6: Dimensões de análise e codificação.....	139
Gráfico 7: Governos Constitucionais e medição da Importância formal das Políticas de População.....	290
Gráfico 8: Temáticas mais valoradas – cinco primeiros lugares.....	293
Gráfico 9: Envelhecimento e suas interligações.....	303
Gráfico 10: Importância das Políticas de População por período temporal.....	319
Gráfico 11: Gráfico temporal comparativo das médias das dimensões Fecundidade, Envelhecimento da População e Migrações por séries temporais.....	320

## Índice de Figuras

Figura 1: Percentagem dos que concordam que ter filhos restringe as possibilidades de emprego (dados respeitantes a 2012).....	53
Figura 2: Taxas de fecundidade por intervalos de idade entre 1985-2013 na Áustria (AT) e na República Checa (CR).....	57
Figura 3: O Multiple Streams Approach.....	120
Figura 4: Níveis de agenda.....	121

# **CAPÍTULO I**

DA POPULAÇÃO ÀS POLÍTICAS: ENQUADRAMENTO  
TEÓRICO DA PESQUISA

# 1. Introdução: problemática e questões de investigação

## 1.1. Problemática de investigação

Escolher um tema de investigação é uma tarefa delicada. As dúvidas sobre a relevância da matéria a tratar, a exequibilidade da pesquisa e o interesse pessoal são muitas. Enumerámos possíveis temas e no decurso da parte curricular do Doutoramento em Políticas Públicas (Universidade de Aveiro) ganhámos um crescente interesse na problemática das *Políticas de População*, em particular pela percepção da inexistência de uma política de população, na sua verdadeira aceção, no Portugal democrático.

O estabelecimento de um regime democrático em Portugal, plural e livre, fez emergir na ordem jurídica e constitucional o aparecimento de partidos políticos. A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra no seu artigo 10.º (*Sufrágio universal e partidos políticos*) e no artigo 51.º (*Associações e partidos políticos*) a liberdade de associação e de formação de partidos políticos. No n.º 2, do artigo 10.º da CRP pode ler-se:

Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.

Por sua vez, a Lei dos Partidos Políticos<sup>1</sup> apresenta no seu artigo 2.º oito finalidades dos partidos políticos sendo de realçar:

- a) (...);
- b) Estudar e debater os problemas da vida política, económica, social e cultural, a nível nacional e internacional;
- c) Apresentar programas políticos e preparar programas eleitorais de governo e de administração.

---

<sup>1</sup> Lei Orgânica n.º2/2003, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º2/2008, de 14 de maio.

Os partidos políticos exercem, assim, uma função de mediação política traduzida na «organização da vontade popular», na participação nos órgãos representativos e na influência na formação de governos.

O Governo é na sua definição orgânica-institucional o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública (Cf. artigo 185.º da CRP). Para além desta definição, Canotilho e Moreira distinguem ainda o conceito de governo de duas outras formas:

(...) conceito funcional corrente (governo enquanto «governação» ou actividade governamental, enquanto actividade do «executivo»), bem como o conceito funcional-material em sentido estrito (governo enquanto tarefa de direcção e condução da política geral). (1993:731-732)

Ao considerar-se que o Governo é o órgão máximo de condução da política geral do país, a Constituição atribui-lhe uma parcela da chamada função política, isto é, exercício de tarefas de direcção política materialmente caracterizadoras da orientação da atividade do Estado. Trata-se, em suma, de uma função dirigida essencialmente à seleção, individualização e graduação dos fins públicos.

Para Canotilho e Moreira esta função política *«abrange actos dotados de precisos efeitos jurídicos (formulação do programa do governo, aprovação de decretos-leis e apresentação de propostas de Lei, (...))»* (1993:732).

Sendo a temática “população” uma preocupação central de qualquer Estado, ela ganha particular relevância num momento *«marcado por profundas transformações na evolução demográfica, em que se cruzam várias tendências e uma multiplicidade de interferências na evolução populacional, seja a nível mundial e europeu, seja no contexto de cada país»* (Pinto,2010:43).

Como um dos fins dos Governos é estudar e apresentar propostas de solução para os diversos problemas com que a sociedade se debate e estando as questões demográficas e de população na ordem do dia, pretendemos analisar e refletir sobre as propostas (ou ausência delas) constantes nos Programas dos Governos constitucionais da III República (Portugal) em matéria de Políticas de População, ou de políticas/medidas com impacto direto sobre a

evolução e características da população em que se inserem as políticas sociais.

Os Programas de Governo são sobretudo um enunciado de intenções, frequentemente marcados pelas facetas de agenda sistêmica que os Partidos Políticos decidiram abordar nos seus programas eleitorais. A análise das políticas de população será feita através do levantamento das agendas governamental e decisional, indicando (analizando) os temas e propostas que mereceram a atenção dos decisores políticos em matérias que refletem preocupações sobre o “estado da população”. Ou seja, políticas de população entendidas, neste trabalho, como políticas públicas que pretendem responder a questões de população com incidência em três dimensões de análise; fecundidade, migrações e envelhecimento da população.

Assim, dado o objeto de estudo ser constituído pelo reconhecimento das questões que emergiram na agenda política, não nos focaremos na implementação ou sequer procuraremos analisar o impacto das medidas. Ao nível das agendas, são dois os objetivos:

1. Caracterizar as agendas das Políticas de População ao nível das políticas preconizadas pelos vinte e um governos constitucionais;
2. Aferir da estabilidade dessas agendas estudando a sua evolução sendo esta análise feita com o auxílio do Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*).

Utilizaremos os Programas de Governo como um indicador da agenda governamental, embora não tenhamos a pretensão de reduzir esta agenda aos referidos Programas, isto é, à declaração formal dos propósitos da governação.

Admitimos, obviamente, que possam existir assuntos que foram ponderados pelos decisores governamentais e que não mereceram menção no Programa de Governo. Mas este é um documento que todos os Governos têm de elaborar e apresentar publicamente expondo, ainda que de modo genérico, as políticas públicas a prosseguir, seus objetivos e principais medidas. Dá-nos, assim, uma base não só para a análise do conteúdo das medidas no tocante às políticas de população delineadas, sejam ou não efetivamente perseguidas, como também para o levantamento da agenda.



## 1.2. Questões de investigação

Tendo por base as definições de Políticas de População e suas componentes que serão apresentadas e discutidas no enquadramento teórico da pesquisa, são três as questões centrais de investigação a que pretendemos dar resposta, a saber:

Questão 1: Nos Programas dos Governos Constitucionais, qual a importância das Políticas Públicas que respondem a questões de população em três dimensões selecionadas: fecundidade, migrações e envelhecimento da população?

Questão 2: Que políticas e/ou medidas, isoladas ou interligadas, foram formuladas por cada Governo em relação a três dimensões de análise: fecundidade, migrações e envelhecimento da população? Qual o sentido dessas políticas e/ ou medidas?

Questão 3: Em termos de Políticas de População são visíveis diferenças significativas entre Governos com orientação política distinta ?

## 1.3. Construção da pesquisa

No sentido de obter elementos de resposta para as questões enunciadas, o trabalho será desenvolvido com base numa abordagem essencialmente qualitativa baseada na informação obtida através dos Programas dos Governos constitucionais da III República e que serão objeto de uma análise de conteúdo. Embora haja uma análise qualitativa de base, iremos também desenvolver um *Guia para a Análise do Conteúdo dos Programas de Governo* que possa permitir “medir” a importância que os governos dão às Políticas de População. Em bom rigor, iremos utilizar uma abordagem mista que conjuga o enfoque qualitativo e o enfoque quantitativo.

Bardin (2004:27) encara a análise de conteúdo como «(...) *um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/(recepção (variáveis inferidas) destas mensagens*», uma definição que, sendo ampla, incorpora análise quantitativa e qualitativa.

Lima (1993) refere que a Análise de Conteúdo pode ser quantitativa e qualitativa. Na análise quantitativa traça-se uma frequência das características que se repetem no conteúdo do texto. Por sua vez, na análise qualitativa, considera-se a presença ou ausência de uma dada característica do conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem.

É, assim, um método muito utilizado para a análise de texto e, por isso, particularmente indicado numa investigação em que o suporte toma a forma de texto escrito (programas de governos).

Como bem refere Coutinho «*A análise de conteúdo é pois um conjunto de técnicas que permitem analisar de forma sistemática um corpo de material textual, por forma a desvendar e quantificar a ocorrência de palavras/frases/temas considerados “chave” que possibilitem uma comparação posterior (...)*A ideia básica é a de que signos/símbolos/palavras- as unidades de análise- podem organizar-se em categorias conceptuais, e essas categorias podem representar aspetos de uma teoria que se pretende testar» (2015:217).

Optámos por fazer uma análise de conteúdo e não uma análise do discurso por nos parecer mais adequado para os nossos objetivos de investigação. A maior diferença entre as duas formas de análise é que a Análise do Discurso trabalha com o sentido e não com o conteúdo; já a Análise de Conteúdo trabalha com o conteúdo, ou seja, com a materialidade linguística, estabelecendo categorias para a sua interpretação (Pêcheux, 2012).

O investigador ao utilizar a Análise do Discurso fará uma leitura do texto focando-se na posição discursiva do sujeito procurando os sentidos produzidos. Na utilização da Análise de Conteúdo «*o que é visado no texto é justamente uma série de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que lhe estão ligados*» (Pêcheux, 2012: 65).

Esta análise desenvolver-se-á com o auxílio da ferramenta informática MAXQDA tendo em atenção o elevado número de categorias e de unidades a registar. A explicação desta ferramenta informática será apresentada e desenvolvida no Capítulo IV.

O estudo basear-se-á numa codificação que decorre de literatura especializada e das opções por nós utilizadas, nomeadamente quanto aos quatro domínios escolhidos para a análise dos programas dos governos constitucionais: importância das políticas de população, políticas de fecundidade, políticas de migrações e políticas relativas o envelhecimento da população.

Iremos proceder a uma análise da frequência com que determinadas categorias surgem sendo utilizadas técnicas de organização e apresentação dos dados nomeadamente tabelas de frequências, gráficos de barras e gráficos circulares. Serão utilizadas medidas de tendência central, isto é, a média, a moda e mediana de uma distribuição.

Será, ainda, desenvolvido um *Guia para a Análise do Conteúdo dos Programas de Governo* (Capítulo IV) de forma a permitir “medir” a importância que os Governos dão às Políticas de População.

#### **1.4. Estrutura geral do trabalho**

A dissertação de doutoramento está dividida em duas partes. Na primeira parte (capítulos I, II e III) fazemos o enquadramento teórico da pesquisa.

No primeiro capítulo, começamos por definir o objeto do nosso estudo apresentando a problemática de investigação, as questões de investigação e a construção da pesquisa. De seguida, fazemos uma incursão pela temática das Políticas de População, partindo do(s) conceito(s) de população para, depois, se analisarem as principais teorias de população. Neste capítulo analisam-se, ainda, os conceitos que serão objeto de operacionalização na construção de categorias no trabalho empírico (capítulo 5), nomeadamente:

- a) População – pertença e identidade;
- b) População- soberania, território, Estado e cidadania;
- c) População e subpopulações;
- d) População e propriedade;

- e) População e questões de ordem biológica;
- f) População e desenvolvimento económico;
- g) População e demografia.

As variáveis que habitualmente se identificam como determinantes das dinâmicas demográficas, fecundidade, migrações e mortalidade, estão longe de ser as únicas que mapeiam o futuro demográfico. As decisões individuais e as decisões familiares ganharam uma importância acrescida. São muitos os fatores que influenciam essas decisões individuais e familiares. Entre os mais importantes, estão a educação, a igualdade de género, a cultura, a religião, a pobreza e as desigualdades sociais (Bongaarts 2008; Rindfuss *et al.* 2016; May 2012). No entanto, e como consequência do processo de transição demográfica, uma nova variável<sup>2</sup> surge como fundamental em qualquer análise de políticas públicas de população: o envelhecimento da população.

No capítulo II, iremos abordar as dimensões que serão objeto de análise no trabalho empírico:

- a) Fecundidade;
- b) Envelhecimento da população;
- c) Políticas de Migrações.

No respeitante à variável *Fecundidade e políticas de família* são abordadas as principais características que moldam as políticas públicas nesta dimensão. Assim, são objeto de análise e de discussão as seguintes temáticas:

- a) Flexibilização do mercado de trabalho;
- b) Ligações entre a conjugalidade e o “cuidar dos filhos”;
- c) Fatores que (não) potenciam o equilíbrio entre o trabalho e as obrigações familiares;
- d) Igualdade de género;
- e) Educação;
- f) Mercado de arrendamento – Habitação;

---

<sup>2</sup> Assume-se o processo de envelhecimento enquanto variável, dado que ao longo deste trabalho é tratada como uma variável de análise.

- g) Subsídios/apoios às famílias com filhos;
- h) Expectativas sociais aliadas às despesas com a saúde e a educação dos filhos (condições económicas em geral);
- i) Teoria da Transição Demográfica.

Relativamente à segunda dimensão de análise, *Envelhecimento da população*, a nossa análise centrar-se-á nas seguintes dimensões de temática:

- a) Pessoas idosas e esperança média de vida;
  - a1- Conceitos de envelhecimento;
  - a2 – Reforma e velhice;
  - a3 - Saúde
  - a4 – Esperança média de vida e alterações na estrutura demográfica;
- b) Implicações económicas do envelhecimento e desafios emergentes;
- c) Sistema de Segurança Social: tendências e desafios.
  - c1 – Sistemas de Segurança Social;
  - c2 – Pensões e reformas.

Por fim, a terceira variável de estudo, *Políticas de Migrações*, o enquadramento teórico centra-se nos seguintes temas:

- a) Questões de identidade e determinantes das migrações;
- b) Políticas de emigração
- c) Políticas de imigração;
  - c1 – Entrada no território e seu controlo;
  - c2 – Naturalização de imigrantes;
- d) Políticas para imigrantes;
  - d1 – Integração e assimilação;
  - d2 – Multiculturalismo;
  - d3 – Cidadania.

Por sua vez, a segunda parte é composta por três capítulos (capítulo IV, capítulo V e capítulo VI) constituindo a investigação empírica. No capítulo IV são apresentadas as principais opções metodológicas e desenvolvido um *Guia*

*para a Análise do Conteúdo dos Programas de Governo* que possa permitir “medir” a importância que os governos dão às Políticas de População.

No capítulo V serão apresentados os resultados do trabalho empírico resultante da análise dos Programas de Governo dos vinte e um Governos Constitucionais (pós 25 de abril de 1974) em matéria de Políticas de População. Por fim, o capítulo VI é dedicado à apresentação e discussão das principais conclusões do trabalho.

## **2 Da População às Políticas: enquadramento teórico**

### **2.1 O conceito de população**

O termo “população” aparece de formas muito variadas quer nos programas eleitorais dos partidos políticos quer nos Programas dos Governos. As diferentes designações que vão sendo utilizadas se, no geral, pretendem descrever a mesma realidade, numa análise mais fina as diversas designações utilizadas remetem-nos para concepções distintas ou justapostas ao longo do tempo.

A noção de população associada às ideias de identidade e de pertença pode ser vista nos exemplos seguintes, onde aparecem termos associados à ideia de população como sejam comunidade, pessoas e identidade nacional (entre outros).

A principal preocupação dos governos traduz-se em assegurar a total consonância do seu programa com as aspirações dos Portugueses (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011-2015 :8)

Portugal atravessa hoje uma crise gravíssima que nos coloca, enquanto comunidade, numa das encruzilhadas mais determinantes da história recente (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011-2015:11)

Já no Programa do XXI Governo Constitucional (2015) as ideias de nacionalidade, de identidade nacional e da importância da Língua Portuguesa como fator de unidade estão bem expressas.

Clarificar que todas as medidas de apoio à parentalidade se destinam a pais e mães com filhos residentes em Portugal, independentemente da sua nacionalidade (Cf. página 123).

Sendo que a identidade nacional é, em primeira instância, europeia, lusófona, ibero-americana e atlântica, Portugal privilegia nas suas relações externas (...) (Cf. página 247).

Para assegurar a unidade da Língua Portuguesa no espaço da CPLP (...) o governo procurará desenvolver (...) (Cf. página 250).

A ideia de pertença, seja a um local, a uma língua ou a uma comunidade já estava presente, embora de uma forma radicalmente distinta, no pensamento de Platão<sup>3</sup>. Defendia a existência de uma forte conexão entre o indivíduo e a cidade (a cidade ideal). Platão, no entanto, enfatizava que os comportamentos individuais eram determinados por fatores políticos. Os sistemas e valores (coletivos) devem impor-se aos indivíduos. O trabalho de Platão é particularmente interessante ao sublinhar a politização que está subjacente ao pensamento populacional. A este propósito, Éric Vilquin refere:

Dans *La République* et dans *Les Lois*, Platon imagine une cité dont l'organisation et la législation règlent très strictement la vie de chacun (...).

(...) La procréation étant une pure fonction civique, il revient à l'État et à lui seul de l'organiser.

(...) La cité ne doit être ni riche ni pauvre, la population ne doit être ni clairsemée ni trop nombreuse (Vilquin, 2006 : 16).

Os Estados-nação e as suas instituições, como a educação, foram construídas numa perspetiva de nação homogénea, de indivíduos que partilhavam uma língua e cultura comuns. É, pois, natural que a noção de população esteja também ligada às ideias de soberania, território, Estado e cidadania.

---

<sup>3</sup> Platão (s/d). *Diálogos I – A República*. Mem Martins: Publicações Europa América

Atente-se, a este respeito, está inscrito na Constituição da República Portuguesa (CRP).

**Artigo 3.º Soberania e legalidade**

1. A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição.
2. (...)
3. (...)

**Artigo 4.º Território**

1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e arquipélagos dos Açores e Madeira.
2. (...)
3. O Estado não aliena qualquer parte do território português ou do direito de soberania que sobre ele exerce (...)

A ideia de população, expressa pela palavra povo está igualmente presente em vários artigos da Constituição da República Portuguesa. Veja-se em particular ao artigo 9.º da CRP (2016) onde são definidas as principais tarefas do Estado e onde implicitamente a palavra povo é utilizada como sinónimo de população. Também nos Programas de Governo podem ser encontrados muitos exemplos onde estão explícitos ou implicitamente presentes os conceitos de Estado, soberania, cidadania ou território. Vejamos três exemplos:

O sistema de justiça é um pilar do estado de Direito e uma das funções de soberania fundamental do Estado que tem como desígnio primeiro o cidadão (XIX Governo Constitucional:63)

O território é o único ativo estratégico de que temos disponibilidade plena (XXI Governo Constitucional:140)

A soberania é um atributo inerente ao Estado e um fundamento da Segurança Nacional (XXI Governo Constitucional:50)

Existe uma notória ligação entre população, território e Estado/Nação. Como refere Véronique Petit:



The notion of population is inextricably linked to territory and state, thus reflecting the deep link between demography and politics (2013:4).

De facto, a população foi sempre uma preocupação central dos Estados. Eduardo Anselmo Castro *et al.* referem que «consoante as necessidades e motivações, diferentes estratégias foram adotadas, ao longo do tempo, com o intuito de influenciar os processos de evolução demográfica. Numa perspetiva histórica, estes processos e, em particular, o crescimento populacional de uma sociedade ou de um Estado, podem ser analisados numa ótica extensiva ou intensiva» (2015:15).

Numa ótica extensiva o que os Estados pretendiam era alargar o seu território, dominando e absorvendo outras populações. Já na perspetiva intensiva, considerando-se um dado território, o foco será na dinâmica demográfica e na «capacidade de mesmo produzir os bens necessários para sustentar a população» (Castro *et al.*, 2015:15).

A importância da população já estava bem presente no início da I República Portuguesa. Uma das suas principais personagens políticas, Afonso Costa, defendia:

A população é o princípio e o fim da vida social e política e dá a medida da vitalidade, saúde, força e poder de um povo. (Costa. 1911: 10)

A construção do Estado moderno ocidental está intimamente ligada a conceitos como povo, soberania, nação, nacionalidade ou cidadania. A este propósito Paulo Costa sustenta:

A unidade política por excelência é o Estado-nação, em que o povo, no qual assenta a soberania do estado, corresponde à nação, a qual é constituída por um grupo homogéneo de indivíduos unidos entre si por uma história, costumes, religião e língua comuns. Essa ligação é expressa por um vínculo formal, a nacionalidade, a que os indivíduos acedem (...) e que lhes garante direitos de cidadania, permitindo-lhes participar no processo de formação da «vontade geral» da comunidade em que estão inseridos (2004: 14 -15).

O Estado entendido como um instrumento para executar a vontade da nação (Smith, 1999:95) inclui, assim, três elementos fundamentais: a população, o território e a soberania (poder soberano). Para além dos três elementos

indicados a questão da cidadania é igualmente importante. Cidadania entendida como o conjunto de direitos e deveres que um indivíduo pode exercer perante uma determinada comunidade política, da qual possui a qualidade de membro. Esta conceção pode ser vista já em Aristóteles. Efetivamente na *Política*, Aristóteles defende (Aristóteles, 1998:185 e seguintes) que não se é cidadão só porque se habita num dado território/local reconhecendo-se, por isso, a existência de outras “populações” – os não cidadãos.

A existência de “outras populações” leva-nos para outra discussão teórica importante: o reconhecimento da existência de subpopulações, por um lado, e a ideia de indivíduo, por outro.

Nos exemplos que a seguir se apresentam respeitantes a quatro propostas insertas nos Programas dos XIX (2011-2015) e XXI (2015) Governos Constitucionais (portugueses) é assumida, pelo menos implicitamente, a existência de diferentes populações (dentro de uma população) e o reconhecimento de que há projetos para o todo (população) e projetos (propostas) para grupos específicos ou mesmo para indivíduos.

Para o alcançar, o governo estabelecerá regras claras e iguais para todos, de modo a que iniciativas e propostas individuais e colectivas possam ser levadas a cabo em igualdade de circunstâncias (XIX Governo Constitucional, 2011:13)

Assegurar o acesso universal à Justiça e ao Direito (...) em particular dos grupos mais frágeis da sociedade. (XIX Governo Constitucional, 2011: 63)

Desde 2011, o Estado deixou de olhar para a sua função de protecção dos cidadãos mais vulneráveis como uma prioridade (XXI Governo Constitucional, 2015:234)

Em sede de políticas públicas para a Imigração e populações nómadas (XIX Governo Constitucional, 2011:99)

Os pequenos exemplos mostrados inserem-se em assuntos e temas muito presentes nas sociedades contemporâneas, nomeadamente a diversidade étnica e social, a integração de imigrantes, a mobilidade e as desigualdades sociais (entre outros).

Kreager (2008) faz notar que na concepção Aristotélica de população já está presente o conceito de subpopulação.

(...) how several subpopulations contributing to the polis are created by patterns of human association that bring people together, divide, and reconfigure them. Migration, inequality, and effective communication are major factors shaping the size, the composition, and identity of population memberships. Conscious control of fertility and mortality follows these patterns of association: differences between memberships determine their relative needs for children and the means appropriate to controlling group size. The processes that establish the size, composition, and cohesiveness of subpopulations are thus not variables dependent on macro-level economic or other forces: they are the major's factors determining the type of political regime and prevailing economic relationships. (Kreager, 2008:622)

Vários dos temas suscitados pela visão aristotélica de população, entendida como um todo aberto e heterogêneo e não como uma mera agregação de indivíduos, estão bem presentes nas discussões atuais sobre estas temáticas. Os direitos políticos e sociais dos imigrantes ou a maior/menor extensão desses direitos (por exemplo a naturalização) são exemplos de temas dos modernos debates sobre imigrantes ou outras subpopulações.

Atente-se que as concepções de Platão e de Aristóteles sobre população são distintas: não há efetivamente uma única ideia de população no pensamento clássico. No entanto, e como refere Véronique Petit, há um outro ponto a destacar: a importância da população enquanto objeto de análise e um meio para a governação:

A reflection on the concept of population appears to be a necessary stage in political thought insofar as a population is both an object and a means of governance. (2013:59)

As políticas públicas para populações específicas (imigrantes, idosos, adolescentes, etc.) progressivamente presentes em todos os programas governamentais têm por base construções sociais

The social construction of target populations refers to the cultural characterizations of popular images of the persons or groups whose behavior and well-being are affected by public policy. (Schneider, A. e Ingram, H., 1993:334)

Para as mesmas autoras (página 335), esta construção social tem como premissas:

- (1) The recognition of the shared characteristics that distinguish a target population as socially meaningful, and (2) the attribution of specific, valence-oriented values, symbols, and images to the characteristics.

Assim, muitos dos objetivos enunciados sobre populações, categorias-chave utilizadas, derivam, na maioria dos casos, da esfera política e administrativa, seja a um nível nacional ou internacional. Dando como exemplo a França, V.Petit refere que algumas instituições chave como sejam o INED, INSEE e o IRD<sup>4</sup> são os responsáveis pela produção de dados que dão corpo a políticas concretas sobre populações.

These institutions were created by the French State at a key historical moment and where underpinned by a clear political objective linked to specific ideologies (e.g. supporting fertility, strengthening North-South cooperation, regulating international migrations). (Petit, 2013:4)

A este propósito, atente-se na posição muito crítica de H.Le Bras sobre este tipo de Institutos e da sua influência nas políticas populacionais seguidas em França.

Périodiquement, sous la pression des milieux natalistes, le gouvernement ranime un «CID», ou Centre d'Information Démographique, mais, en temps normal, le service de diffusion de l'INED fait l'affaire. Par une délicate alchimie, les idées les plus grossières prennent ainsi un aspect scientifique sur une doctrine, le démographe récolte l'estime de l'opinion. (Le Bras, 1991:17)

Muitas das medidas tomadas pelos sucessivos governos portugueses, surgem como respostas a necessidades sociais e a exigências eleitorais. As medidas tomadas são, em regra, avulsas, ineficazes (em face dos recursos disponíveis), marcadamente ideológicas e, algumas, contraditórias entre si. Veja-se, a este propósito, a opinião de António Barreto.

---

<sup>4</sup> INED: Institut National d'Etudes Démographiques.

INSEE: Institut National de Statistiques et d'Etudes Economiques.

IRD: Institut de Recherche pour le Développement.

Examinem-se com cuidado as políticas de população e as políticas sociais e ver-se-á como estas veiculam, aberta ou disfarçadamente, um certo conceito de família, uma determinada concepção de educação, um juízo de valor de carácter étnico ou uma discriminação social positiva ou negativa (Barreto, 2004:4)

Assim, muitas das respostas aos assuntos ligados às populações dependem dos valores dos decisores políticos. Como bem refere John May:

The choice of policy responses to population issues depends on the values of the policymakers. Certain courses of action are never proposed by governments, development agencies, and non-governmental organizations (NGOs), because they are considered immoral and, moreover, would never be accepted by the population. (2012:55)

O termo população, como atrás se mostrou, está profundamente associado a questões demográficas. Atente-se na definição de população dada pelo Banco Mundial:

The term “population” covers two main areas: reproductive, maternal, and sexual health issues and the health services that address them, and the levels and trends in births, deaths, and migration that determine population growth and age structure and have an impact on economic growth and other sectors. (World Bank, 2007:1)

Registe-se, a este propósito, exemplos recolhidos em dois Programas Eleitorais, Coligação *Portugal à Frente* e Partido Socialista – eleições legislativas 2015 - onde é visível esta ligação da população a variáveis demográficas. Também no programa do XXI Governo Constitucional aquela estreita ligação está bem explícita.

Num prazo não muito longínquo, a nossa capacidade de afirmação enquanto entidade política autónoma depende longamente da inversão do “inverno demográfico” em que Portugal caiu desde há mais de três décadas e, portanto, da nossa mobilização colectiva em face de políticas públicas amigas das famílias. (Programa Eleitoral da coligação PAF, eleições legislativas 2015:9)

O desafio demográfico com que estamos confrontados que tem causas económicas, sociais e culturais, mas tem-se agravado de forma severa com a crise que o país atravessa nos últimos anos e com a emigração maciça de jovens

que, arrastados para fora do país enfraquecem ainda mais a população ativa e a natalidade. Importa favorecer a natalidade, bem como uma gestão adequada da política de imigração e de retorno de emigrantes (Programa Eleitoral do PS, eleições legislativas 2015:50)

Dar prioridade às pessoas é enfrentar o desafio demográfico na sua complexidade, promovendo a natalidade e a parentalidade, promovendo o regresso de emigrantes que queiram regressar e acolher melhor os imigrantes. (Programa do XXI Governo Constitucional, 2015:91)

Esta estreita ligação entre populações, políticas e a demografia onde se assume que é possível construir um objeto de observação independentemente do observador, é fortemente questionada por Laplantine (2001). Estudar as populações envolve a necessidade de perceber os contextos dessas mesmas populações.

The idea that we might be able to construct an object of observation independently of the observer stems from the objectivist model, which served as the foundation of physics until the end of the nineteenth century, but which physicists themselves have long since abandoned (...). This model of objectification by objectification is perhaps relevant if the point is to measure or weigh (...) However, it is not appropriate for understanding human behaviors that invariably involve meanings, feelings and value. (Laplantine, 2001:182)

Longe de ser uma realidade espontânea ou um puro conceito científico, a população é, antes de tudo, um construto social e político. Para Le Bras (2000:26) a “população” precede a demografia e o termo “população” foi depois construído e moldado ideologicamente por esta com muitas implicações negativas que ainda hoje perduram.

Foucault vai mais longe ao estabelecer ligações entre o Estado e população. A emergência de práticas administrativas, leis, éditos, censos, entre outras medidas, levam a equacionar o conceito de população em novos termos. Já não é mais a ideia de “povoamento” ou “despovoamento” que interessa. A população começa a ser entendida num âmbito mais lato de controlo da sociedade.

“L’État ne peut être dissocié de l’ensemble des pratiques qui ont amené l’État devenir un mode de gouvernement, un moyen de faire choses.

(...) en ce qui concerne l’obéissance et la soumission la vérité, les sondages, il y a un élément qui est à la fois, je dirais : présent et absent (...) cet élément est la population. (Foucault, 2009 :282-283)

Outro autor importante para esta temática, Yves Charbit (2010) analisa as origens do conceito de população através das soluções encontradas para três problemas centrais com que qualquer sociedade se depara: necessidade de assegurar a reprodução; a necessidade de assegurar a sobrevivência (económica) e a necessidade de se estabelecer um sistema de organização político. O mesmo autor reflete, ainda, sobre as relações entre Política e população tentando explicar como essas relações são concebidas e percebidas. No trabalho de Yves Charbit (2010) estão presentes reflexões sobre o poder, a soberania e o indivíduo.

Um outro conceito presente nos trabalhos de Charbit e que é central para a emergência do conceito de população é o de propriedade. A este respeito e na esteira do trabalho de Charbit, Véronique Petit sustenta:

Property (a central concept of political philosophy) contributed significantly to the emergence of the concept of population. Firstly, thought on property is inseparable from the question of the political and social organization of space (...). For it is essential for the running of societies to firmly embed individuals in a clearly delimited space identified as property. Property is clearly linked to power through the classic distinction between the control of things (dominium) and the control of men. (Petit, 2013:63-64)

Apenas no século XVIII o conceito de sujeito/indivíduo se estabelece em definitivo. Para Véronique Petit « (...) what the challenge to absolutism enabled was the emergence of individualism or more precisely the idea that not everything can be analyzed exclusively and necessarily in relation to the prince » (Petit, 2013:65).

Outra importante contribuição para se entender o conceito de população na era moderna é o da Economia Política. A influência da Economia na moderna Demografia está bem presente. Ao assumir-se que os comportamentos

demográficos são sempre baseados numa racionalidade (económica), todos os comportamentos individuais têm por suporte uma lógica economicista de tipo custo/benefício. A racionalização dos comportamentos pressupõe uma extrema normatividade que guia os comportamentos «(...) in one direction or the other implies that one knows what is good for a given population. Demographers contribute more or less directly to shaping the image of what is a good migrant, a good patient, a woman or a responsible couple» (Petit, 2013:65).

A existência de um comportamento de tipo económico e demográfico onde se acredita que os indivíduos e populações são capazes de decidir na base de uma pretensa escolha racional não é de todo verdadeira. A passagem do *homo economicus* para o *homo* demográfico (Charbit, 2010) não é tão simples. Muitos dos estudos feitos e os falhanços de algumas políticas de população sugerem que os indivíduos são «probably incoherent and undisciplined and are often prone to be subversive and to balk at having to adopt the solutions devised for them and their own good, that is, in their own interest» (Petit, 2013:66).

Os autores atrás citados, Charbit, Kruger, Foucault e Le Bras, apesar das suas divergências teóricas, convergem, no entanto, num ponto: consoante o contexto político, económico e social, a população pode ser vista como um obstáculo ou mesmo como um problema. Se no século XX em várias regiões do mundo a população foi vista como um obstáculo ao desenvolvimento económico, já nos finais do mesmo século é comumente aceite que é uma das principais causas dos problemas ambientais.

A noção de população, como vimos, emergiu muito antes da demografia. Esta, por sua vez, foi muito influenciada – em tempos distintos- pela Filosofia Política e pela Economia. No entanto, nos tempos mais recentes, ela começa também a ser marcada pela Biologia, colocando-se novos desafios para a problemática da população. Como refere Véronique Petit:

Since the 1990, biology has re-emerged as a potential source of theoretical inspiration for demographers, who are fully aware of the implications of the key features of the last stage of demographic transition (ageing, low fertility and the epidemiological and nutritional consequences of modernization) for the



transmission of the gene pool. Genetic factors also play an important role in life expectancy. (Petit, 2013:68-69)

Terminamos esta secção realçando a importância que é necessário dar aos contextos sociais, históricos, políticos e ambientais quando estudamos temas relacionados com populações. A citação que a seguir se apresenta parece-nos ser uma boa síntese do que acabámos de expor.

A análise dos comportamentos humanos colectivos pressupõe o conhecimento do contexto social e das mudanças ocorridas nas características dos ecossistemas em que sobreviveram.

Qualquer tentativa de abordagem feita com semelhante propósito terá, portanto, de considerar as diferentes histórias e características da população envolvida, da sua dimensão e graus de concentração, definidos pelos níveis de densidade populacional, de intensidade migratória, de modelos de mortalidade e de fecundidade. (Rodrigues, 2008:515)

## **2.2 Teorias e Doutrinas de População**

Quando se abordam conceitos (definições) relacionados com a temática das Políticas de População torna-se imprescindível, neste contexto, refletir sobre as ideias de Teoria e Doutrina. Dado que no nosso trabalho se analisam Programas de Governo, fortemente doutrinários, esta distinção assume particular relevância.

Teoria pode ser definida como sendo um conjunto coerente e lógico de argumentos que se pensa poder explicar um dado fenómeno (Manheim *et al*, 2008). Já para Birou «(...) a Teoria é a construção do espírito capaz de dar conta, de explicar, diversos resultados adquiridos e observados que ela ordena e recapitula numa síntese explicativa. A Teoria procura remeter diversos fenómenos ou saberes vários a alguns princípios simples ou a um princípio único. Tenta destriçar, a partir de uma hipótese mais englobante que os precedentes, um pequeno número de leis, ou a lei única que rege um conjunto de elementos, de factos ou de fenómenos» (Birou, 1982:403)

Quando falamos de Teoria falamos de um corpo de pressupostos expressos como relações entre conceitos. Teorizar sobre populações, por exemplo, é construir um corpo de assunções que organiza, explica, e permite prever padrões de comportamento dessas mesmas populações.

Nenhuma Teoria da População pode explicar ou compreender a totalidade dos fenómenos sociais a ela associados. Há ideias diferentes sobre como funciona o mundo. Manheim *et al* (2008:32) referem que uma Teoria pode deixar de ser útil enquanto «ferramenta intelectual», quando comparada com outras Teorias.

Por sua vez Neuman distingue dois tipos de Teorias: positivistas e interpretativas (1997:63). As Teorias positivistas procuram leis causais probabilísticas que possam ser usadas para predizer padrões gerais de atividade – leis universais. Já as Teorias interpretativas pretendem fornecer informações sobre a forma como as pessoas criam e mantêm os seus mundos sociais (Neuman, 1997:68). Nesta última tradição, a realidade é aceite como socialmente construída.

As três principais Teorias de População -Teoria da População de Malthus, Teoria do Ótimo da População e a Teoria da Transição Demográfica - enquadram-se na classificação descrita.

Para além da orientação teórica, Merton (1968) estabelece uma distinção das Teorias através das suas características intrínsecas. Para este autor, as teorias podem ser classificadas em Teorias de longo alcance, médio alcance e curto alcance.

As Teorias de longo alcance dão uma visão completa de todos os aspetos. Já as Teorias de médio alcance diferem das generalizações empíricas diárias, pois tais teorias consistem em suposições que tornam possível a dedução de variáveis testáveis. Merton considera que uma Teoria de médio alcance descreve um fenómeno de uma forma relativamente elementar. Uma boa Teoria adquire valor teórico através da sua utilização e a sua utilidade pode ser testada pela capacidade de colocar novas questões, tanto teóricas como empíricas.

As Teorias de médio alcance não são necessariamente deduzidas de um quadro de referência global, embora se possam encaixar nesse mesmo referencial. Merton chega a argumentar que as Teorias de médio alcance podem agrupar-se em diferentes quadros de referência globais.

Por sua vez as Teorias de curto alcance fazem observações, mas não as ligam umas às outras ou a variáveis contextuais explicativas.

Qualquer Teoria (as Teorias de População em particular) deve possuir um grande equilíbrio entre as características que vários autores lhe atribuem (Gering, 2001; King *et al.*, 1994; Manhein *et al.*, 2008), a saber:

- a) Generalização/abrangência. Uma boa Teoria deve abranger uma variedade de fenómenos;
- b) Detalhe. Esta característica reporta-se à capacidade de uma Teoria abranger o máximo de características de um dado fenómeno;
- c) Precisão. Os conceitos de uma teoria devem ser formulados de uma forma clara e não ambígua;
- d) Consistência. Uma Teoria não pode conter contradições nas suas proposições;
- e) Validade empírica. Deve existir evidência de que a prática vai ao encontro das proposições formuladas;
- f) Parcimónia. Para ser útil e generalizável, qualquer modelo teórico deve ser o mais simples possível;
- g) Falsificabilidade. Qualquer Teoria deve permitir ser colocada em causa através de argumentos distintos que a contradigam;
- h) Utilidade/relevância. Uma boa Teoria deve servir para orientar, resolver ou melhorar a realidade.

A Teoria da População de Malthus, a Teoria do Ótimo da População e a Teoria da Transição Demográfica, todas elas, com maior ou menor equilíbrio, apresentam estas características.

A outra noção muito importante para as Políticas de População é a ideia de Doutrina. Em termos muito genéricos, Doutrina é definida como um conjunto de princípios que servem de base a um sistema que pode ser filosófico, literário,

político ou mesmo religioso. A. Birou numa definição sintética inserida no *Dicionário de Ciências Sociais* apresenta a Doutrina como sendo:

(...) ideia de um corpo de verdades sistematicamente organizadas e ligadas entre si, de modo a constituírem uma síntese intelectual e um todo explicativo, consideradas como bastando-se a si próprias.

Uma doutrina será então um conjunto de teses complementares cumulativas entre si, apresentadas organicamente como expressão da verdade (...) uma doutrina, ao mesmo tempo que se pretende explicação superior e verdade última, assume um carácter prescritivo que a diferencia da Teoria e lhe coloca uma dimensão normativa. Assim, uma doutrina económica ou social pretende-se indicativa do que se deve fazer. (Birou, 1982:124)

As Doutrinas, em particular as Doutrinas demográficas, têm muitas vezes um problema que Le Bras refere: a dificuldade em saírem do senso comum. Para Le Bras a Demografia quando generaliza pode ser muito útil pelo aprofundamento e interpretação dos dados estatísticos, mas também pode não passar de um amplificador das ideias do senso comum. Para este mesmo autor uma doutrina « (...) est moins charpentée qu'une théorie e plus directement en rapport avec l'action qu'une idéologie. Doctrine par sa parenté avec l'adjectif doctrinaire marque aussi un décalage entre la réalité e sa perception sociale sans que ce décalage devienne un gouffre comme dans les cas de l'idéologie». (Le Bras. 1997 :84)

Num contexto específico, um outro autor (clássico) Sauvy, numa obra marcadamente histórica, estabelece uma interessante ligação entre doutrina de população e atitudes.

Uma *doutrina de população* é um conjunto de ideias correctamente explicitadas que, esforçando-se por ser coerente e enquadrar suficientemente as realidades, sugere ou dita um certo número de posições ou de atitudes sobre diversos problemas: natalidade, prática antinatal, alojamentos familiares, reformas e velhice, etc. (Sauvy, 1944:137).

Em termos muito concretos, os partidos políticos e os Governos (fortemente influenciados por aqueles) assumem claramente uma doutrina sendo, na

maioria das vezes, as suas propostas coerentes com os pressupostos previamente assumidos, como se de uma teoria se tratasse.

## **2.3. Teorias da População**

O crescimento demográfico esteve, quase até aos nossos tempos, limitado pela capacidade produtiva do território. É, pois, natural que ao longo dos tempos tenham sido formuladas muitas teorias e doutrinas sobre a população. Nomeadamente sobre o seu (de)crescimento e sobre os recursos disponíveis. Apesar da existência de um numeroso conjunto de teorias e doutrinas sobre população, concordamos com Maria Luís Pinto quando refere:

Apesar de, efectivamente, as políticas de população ou demográficas se ancorarem muito mais em doutrinas do que em teorias, mesmo quando estas lhes estão subjacentes, considero que existem três Teorias sobre a população, que ao perdurarem até hoje enquanto referências e em alguns casos enquanto produtoras de pensamento doutrinário que influencia as medidas e políticas de população (...). Refiro-me ao Princípio da População de Malthus, à Teoria de Ótimo da População e à teoria da Transição Demográfica (Pinto, 2010:46).

### **2.3.1 Teoria da População de Malthus**

As sociedades pré-industriais estavam sujeitas às leis de equilíbrio ecológico que regem todas as espécies vivas. Com esta premissa de base, Thomas Robert Malthus escreve em 1798 a primeira edição dos seus princípios na obra *An essay on the principle of population as it affects the future improvement of society with remarks on the speculations of Mr. Godwin, Mr. Condorcet and others writers*.

Embora tenha havido mais cinco edições, a última das quais em 1826, a ideia central – o princípio da população - está presente em todas elas. De acordo com este princípio, a população, se não for controlada, cresce em progressão geométrica, enquanto a produção de alimentos em progressão aritmética.

De acordo com Malthus, os problemas gerados pelo elevado crescimento demográfico teriam que ser combatidos através do controlo da natalidade para que não ocorresse, num futuro breve, a falta de alimentos e o aumento considerável da fome e da miséria no mundo.

Como o trabalho de Malthus se baseia nas leis do equilíbrio biológico, a ideia de superpopulação está associada à noção de praga biológica que ocorre quando a população de uma dada espécie tem alta taxa de natalidade e baixa taxa de mortalidade, de modo que o número de indivíduos cresce, pressionando os recursos naturais a ponto de desequilibrar o meio envolvente.

As soluções que Malthus preconizava eram basicamente três:

- a) A sujeição moral de retardar o casamento;
- b) A prática da castidade antes do casamento;
- c) Ter somente o número de filhos que se pudessem sustentar.

Estas soluções equilibrariam a relação necessária entre população e os recursos existentes. Como referem Castro *et al.*:

Para Malthus (1798), qualquer progresso na distribuição de recursos ou no combate às doenças apenas podia gerar um *mundo* mais *cheio* temporariamente, pois o crescimento demográfico causaria pressões adicionais sobre os recursos disponíveis, os quais acabariam por se traduzir em fomes, epidemias, guerras e, conseqüentemente, no regresso ao mundo *vazio*. (2015:16)

Para ajudar os países a fazerem a previsão de curto prazo sobre o crescimento populacional e poderem, deste modo, tomar medidas para evitar problemas de ordem demográfica, Malthus chegou a criar um modelo matemático, conhecido como Lei de Malthus, que tinha como objetivo calcular o crescimento demográfico no curto prazo (10 a 20 anos).

A Teoria Malthusiana recebeu múltiplas críticas de diferentes autores nos anos seguintes à publicação dos *Princípios*. As duas principais críticas prendiam-se com o facto de a Teoria ser pessimista pois apontava para um cenário social mundial negativo, caso não fossem tomadas medidas de controlo da natalidade e, a segunda crítica, centrava-se na intocabilidade das classes possidentes – em particular a burguesia – relativamente aos problemas e males dos povos. A

este propósito, Maria Luís Pinto socorrendo-se dos trabalhos de Vilquin (2006) e de Vidal (1994) refere:

Malthus acaba por fazer igualmente a apologia das desigualdades sociais, moralmente condenáveis, mas necessárias ao desenvolvimento da sociedade (...). Vidal transcreve, no entanto, um parágrafo de Malthus em que este afirma “C’est méconnaître entièrement mes principes que de m’envisager comme un ennemi de la population. Les ennemis que je combats sont le vice et la misère ». Mas Vilquin continua a ter razão, e Malthus é saudado por essas classes pois, moralmente, sentem-se libertas de problemas de consciência. (Pinto, 2010:50)

A discussão à volta da teoria de Malthus vai permanecer todo o resto do século XIX e prolongar-se até aos dias de hoje. A separação política e ideológica que marca o *pessimismo* (o crescimento da população esgotará os recursos existentes) e o *otimismo* (as populações humanas conseguem sempre adaptar-se aos novos desafios que surgem) permanece muito atual (Butz, 2006).

Para além desta discussão, os movimentos que seguiram, na esteira do trabalho de Malthus – os neomalthusianos e os mais acérrimos opositores anti-malthusianos - vão convergir, embora em fases distintas, na necessidade de haver controlo de nascimentos no seio do casamento, isto é, vão defender a necessidade da contraceção.

No entanto, para o neomalthusianismo o intenso crescimento populacional seria o responsável pelo avanço da fome e da pobreza (subdesenvolvimento de um país). Com a aceleração do crescimento populacional tentava-se explicar o subdesenvolvimento e a pobreza. O crescimento populacional, não controlado, provoca a elevação de gastos governamentais com serviços vários. Tal comprometia a realização de investimentos nos setores produtivos e dificultaria o desenvolvimento económico.

Aceitando que uma população numerosa seria um obstáculo ao desenvolvimento e levaria ao esgotamento dos recursos naturais, os neomalthusianos vão defender a contraceção no casamento (planeamento familiar) como um meio de reduzir o ritmo de aumento da população.

Muitos dos críticos ao neomalthusianismo defenderam que a superpopulação é consequência e não a causa do subdesenvolvimento. Em países desenvolvidos, onde há melhor qualidade de vida, ocorre um maior controlo da natalidade. Ao invés, nos países subdesenvolvidos, há um menor controlo da natalidade.

Durante o século XIX uma das alternativas ao pensamento de Malthus foi outra teoria/doutrina defendida por Karl-Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895). O materialismo dialético parte do pressuposto de que o capitalismo está cheio de contradições internas; enfatiza-se o papel central do proletariado na luta de classes e, portanto, na necessária ascensão social das classes mais desfavorecidas.

Ao contrário do Malthusianismo, o Marxismo em relação aos assuntos relacionados com as populações tem uma visão *otimista*. Para Marx e Engels os problemas populacionais são neutros em relação às grandes forças da história. Veja-se, a este respeito, o que escreve John May:

The Marxist doctrine applied in the communist countries has usually downplayed the population factor and individual on the part of the state a laissez-faire attitude with respect to population issues. (2012:45)

Para os defensores da teoria marxista, mais do que intervir em fatores demográficos, é necessário ter em atenção à exploração imposta aos países pobres pelos países mais desenvolvidos, que resultou num excessivo crescimento demográfico e na pobreza generalizada. Defendem (entre outras) a adoção de reformas socioeconómicas para superar esses graves problemas.

No entanto, o debate em torno das relações entre as variáveis socioeconómicas e o crescimento populacional continuou em aberto. Atente-se ao trecho que a seguir se apresenta onde se mostram exemplos de trabalhos que sustentam as duas posições.

Nevertheless, ever since the publication of Malthus' Essay, the relationships between socioeconomic variables and population growth have been hotly debated, especially with respect to the developing countries (...). For instance, India was used as a case study in the ground-breaking book by Coale and Hoover (1958),



which asserted that a country that experiences a decline in fertility would achieve an increase in individual income. Other authors, however, have denied any major impact of demographic variables on socioeconomic development and “saw population growth as fairly neutral factor in development performance” (May 2012: 46)

### 2.3.2 Teoria do Ótimo da População

Ao longo da História da População foram muitos os autores que apresentaram e defenderam ideias e modelos que permitissem encontrar um justo equilíbrio entre a dimensão de uma dada população e a capacidade dessa população viver em condições aceitáveis. Embora concebida numa perspetiva político-filosófica, a cidade idealizada por Platão onde se apresentava o número desejável de cidadãos (5040), contém já essa ideia de um equilíbrio necessário. Como refere Charbit num trabalho sobre Platão e a construção da cidade ideal (2002: 242): «The city must not change since any change implies decadence».

A partir de Malthus houve várias tentativas para encontrar o número ótimo da população. O princípio base da Teoria do Ótimo da População está bem sintetizado por Vilquin:

Si une population peut être jugée trop peu nombreuse ou trop nombreuse, il doit exister entre sous-population et surpopulation un stade intermédiaire, plus harmonieux que ces deux extrêmes. (Vilquin, 2006 :42)

Embora a ideia do Ótimo de População seja inicialmente colocada numa ótica demográfica, o seu desenvolvimento ficou muito a dever-se à Economia (entre outras Ciências Sociais). Esta teoria tem sido apresentada como a cristalização e a síntese de um conjunto de ideias que fazem parte da herança intelectual deixada pelos grandes economistas clássicos (Adam Smith, Henry George, entre outros). A ideia (clássica) é de que uma população crescente favorece a extensão dos mercados com a consequente melhoria do bem-estar das populações. A base da teoria (económica) é esta: quando a população cresce, o rendimento real, *per capita*, aumenta numa primeira fase, passa por um

máximo e, por fim decresce. O ótimo económico da população corresponde à densidade em que a renda real *per capita* é máximo. Se se admitir que a renda real permanece um dado homogéneo enquanto a densidade da população se modifica, é possível arranjar uma fórmula de variação da renda *per capita* em função da densidade da população.

Partindo-se desta hipótese, acredita-se ser possível descobrir como varia o ótimo de população quando se modificam os dados económicos e demográficos. Esta ideia vai ser trabalhada por vários autores do século XIX e XX (Edwin Cannan, 1888; K. Wicksell, 1910; J. Wolf, 1901; L. Robbins, 1928; Gottlieb, 1945, para dar alguns exemplos).

A principal objeção reside na hipótese inicial: como reunir numa expressão os diversos bens que compõem o rendimento *per capita*? A visão utilitarista que se poderá expressar na “maior felicidade e bem-estar para o maior número de pessoas” é de muito difícil operacionalização. Maria Luís Pinto refletindo sobre esta teoria levanta várias questões:

A sua definição constituiu sempre algo de muito delicado. Parte do princípio de que tanto uma população pouco numerosa como uma população numerosa, não são indutoras de bem-estar. Logo, é necessário encontrar uma definição de bem-estar que possa ser quantificável e entrar numa equação que permita encontrar o tal ótimo. É aí que reside o problema. Como medir o bem-estar? Se não o conseguirmos definir, será pelo menos possível encontrar um indicador (mensurável ou traduzível numa medida) que o represente? Pode-se pensar na esperança de vida, no rendimento per capita, na mortalidade infantil...E tantos outros. Mas cada um deles, por mais aceite e consensual que seja num determinado momento, pode mudar. E isto sem equacionar quantas divergências existirão para encontrar esse indicador. (Pinto, 2010:53)

É, pois, natural que os diversos modelos que foram trabalhados durante o século XX continuem a ter grande dificuldade na sua aplicação. À semelhança do Ótimo de Pareto, também esta Teoria evoluiu no sentido de se encontrar uma área ótima de população que tenha em atenção não só o valor do bem-estar (económico) mas também o bem-estar social. Aliás, esta estreita ligação está bem presente na definição do Ótimo de População formulada por Sauvy (1963) quando refere a existência de dois ótimos que têm que ser ponderados: *optimum de puissance* e *optimum de bien-être*.

A importância da teoria do Ótimo da População, se outra não houvesse, é a de permitir que sejam formuladas políticas públicas nos diversos contextos económicos, sociais e demográficos que privilegiem o bem-estar das populações.

### 2.3.3. Teoria da Transição Demográfica

Apesar do interesse pelo estudo das populações ser um fenómeno com muitos anos, é no final do século XIX que começam a surgir evidências empíricas mais consistentes da existência de um crescimento demográfico substantivo. Já na primeira metade do século XX, vários teóricos (W. Thompson, A.Landry, A. Carr-Saunders, K.Davis, F.W.Notestein, Coale – entre outros) procuram dar respostas a um fenómeno recente na história da população: a passagem de um equilíbrio com níveis elevados de natalidade e mortalidade, para uma nova fase em que se anunciava um outro equilíbrio, mas com níveis baixos de natalidade e de mortalidade.

A transição demográfica pode, assim, ser definida como a mudança de um regime de alto (quase) equilíbrio (alta natalidade e alta mortalidade), para uma nova situação demográfica de baixo equilíbrio, isto é, baixa natalidade e baixa fecundidade (May, 2012). No entanto, em muitos países, particularmente na Europa Ocidental – Portugal incluído - alguns autores fazem notar a existência de uma *segunda* transição demográfica onde os saldos naturais são persistentes e negativos. John May (2012) caracteriza assim essa *segunda* transição demográfica:

(...) defined by a further decrease infertility levels caused by a decline of marriage and the rise of the new family forms, triggered by changes in values (...) These countries have reached a post transitional stage, as their low fertility levels do not ensure the replacement of generations. (May, 2012:20)

Mais recentemente alguns investigadores apontam para uma *terceira* transição demográfica, especialmente visível na Europa e nos Estados Unidos da América. Tal transição prende-se com as transformações étnicas e sociais que

estão a ocorrer em países com elevados níveis de imigração. Coleman refere que estas novas transformações são devidas a «high levels of immigration of persons from remote geographic origins or with distinctive ethnic and racial ancestry» (2006:401).

Estes dois últimos tipos de transição demográfica são conceitos mais recentes da teoria inicial, mas inscrevem-se, claramente, no âmbito de uma teoria explicativa da população que deve ter em conta toda a evolução histórica das populações. É, seguramente, a teoria mais dominante em demografia tentando compreender e descrever, de uma forma geral, o comportamento das mudanças demográficas. Ronald Lee e David Reher fazem um enquadramento interessante desta Teoria:

The term “demographic transition” refers to the secular shift in fertility and mortality from high and sharply fluctuating levels to low and relatively stable ones. This historical process ranks as one of the most important changes affecting human society in the past half millennium, on a par with the spread of democratic government, the industrial revolution, the increase in urbanization, and the progressive increases in educational levels of human populations (Lee & Reher, 2011:1).

A Teoria da Transição Demográfica começa por ser uma Teoria classificadora das populações que se diferenciam pelas diferentes combinações entre fecundidade e mortalidade. O termo “revolução demográfica” foi primeiramente proposto, de uma forma articulada, por Warren Thomson no artigo *Population* inserido no *American Journal of Sociology* (1929), onde analisando as mudanças (transições) ocorridas nos últimos duzentos anos nas sociedades industrializadas com respeito às taxas de mortalidade e de natalidade, propõe uma classificação dos países em três grupos:

- a) Grupo A: países em potencial declínio com baixos níveis de fecundidade e de mortalidade;
- b) Grupo B: países com altos níveis de fecundidade e com níveis baixos de mortalidade;
- c) Grupo C: países onde nenhuma das variáveis está controlada.

Adolphe Landry, no trabalho seminal publicado em 1934 *La révolution démographique, études et essais sur les problèmes de la population*, aborda de uma forma explícita o conceito de revolução demográfica (transição demográfica) mantendo, no essencial, muitas das ideias de Thompson, postulando três estádios de desenvolvimento: primitivo, intensivo e moderno, basicamente equivalentes aos grupos propostos por Thomson. Landry explica melhor as razões para o declínio da natalidade e da mortalidade, nomeadamente a redução da mortalidade: redução das epidemias por vacinação; mais higiene; maior diagnóstico e tratamento das doenças, etc.

A teoria da Transição Demográfica, enquanto teoria explicativa e não meramente classificativa, foi formulada pelo *Office of Population Research (Princeton)* onde um dos seus expoentes máximos, o demógrafo americano Frank W. Notestein, desenvolve a Teoria nomeadamente em dois textos importantes: *Population, the long view (1945)* e *Economic problems of population change. (1953)*.

Em termos gerais a teoria “recupera” três das fases já apresentadas por Thomson e Landry, postulando que todos os países passaram, ou vão passar, por quatro fases:

- a) Fase 1: quase equilíbrio (antigo) entre as elevadas taxas de fecundidade e de mortalidade;
- b) Fase 2: fase do declínio nas taxas de mortalidade tendo como principal consequência um grande crescimento populacional;
- c) Fase 3: fase do declínio nas taxas de fecundidade com a consequente diminuição do crescimento natural;
- d) Fase 4: quase equilíbrio (moderno) onde as taxas de mortalidade e de fecundidade são ambas baixas tendendo-se, assim, para um crescimento nulo.

Notestein (1953) apresenta, de uma forma sintética, as razões que entende serem primordiais para a existência de um recuo na fecundidade durante o processo de transição demográfica.

The new ideal of small family arose typically in the urban industrial society. It is impossible to be precise about the various causal factors, but apparently, many

were important. Urban life stripped the family of many functions in production, consumption, recreation, and education (...) The new mobility of young people and the anonymity of city life reduced the pressure toward traditional behavior exerted by the family and the community. In a period of rapidly developing technology new skills were needed and new opportunities for individual advancement arose

Education and rational point of view became increasingly important. As a consequence, the cost of child-rearing grew and the possibilities for economic contributions by children declined. Falling death rates at once increases the size of the family to be supported and lowered the inducements to have many births. Women, moreover, found new independence from household obligations and new economic roles less compatible with childbearing (Notestein, 1953 *apud* Kirk, D., 1996:364).

Apesar de muitas objeções, qualificações e dúvidas sobre a Teoria da Transição Demográfica, a sua força reside no facto de predizer que a transição se fará em todas as sociedades em processo de modernização.

As três das principais críticas feitas à teoria são, em síntese:

- a) A importância dada aos fatores económicos em detrimento dos fatores culturais sem se ter em conta as grandes diferenças nos contextos socioeconómicos;
- b) A secundarização dos efeitos da mortalidade;
- c) A ausência de uma variável central para o processo: as migrações.

Como refere Maria Luís Pinto «Estas críticas têm razão de ser, dado que a teoria se centra na questão da natalidade/fecundidade e mesmo aí encontra dificuldades explicativas, fundamentalmente nos países em desenvolvimento» (2010:55).

Para Vidal, na esteira de Coale, tem de se reconhecer que um dos problemas da teoria é a inexistência de um único modelo de transição demográfica:

Il y a des sociétés traditionnelles où la fécondité et la mortalité sont élevées (...) et des sociétés modernes, à basses mortalité et fécondité ; c'est la seule généralisation qui reconnaisse A.J.Cole. Les cheminements de baisse de la

fécondité sont multiples : il n'y a pas pour cet auteur un modèle unique de transition démographique (1994 : 77).

A importância do contexto histórico e social é também suscitada por Kreager (2008). Este autor sustenta que em muitas culturas nem sempre as taxas de fecundidade evoluem no sentido de uma simples reposição demográfica. Ao contrário, referencia vários trabalhos que mostram em muitas comunidades observadas, mudanças de hábitos procriativos sem alterações nas estruturas tradicionais e comunitárias, relação vital para a compreensão da transição demográfica europeia.

De um ponto de vista estritamente demográfico, o processo de transição demográfica gerou quatro grandes mudanças que tiveram (têm) fortes impactos nas sociedades. Ronald Lee e David Reher apresentam uma síntese dessas quatro mudanças: nas estruturas e distribuição das idades das populações; na dimensão e na estrutura das famílias; na mudança do papel das mulheres na sociedade; na importância do investimento no capital humano.

- 1) As just mentioned, any long-term reduction in fertility will lead to lasting changes in population age structures. Initially these changes affect the relative importance of working-age populations (...) Further on, however, low fertility reduces the growth rate of the working-age populations and brings about a top-heavy age structure and rising old-age and total dependency.  
(...) The process of aging may be the one of the most important effects on demographic transition as it has a multiple and wide-ranging social and economic implications for society.
- 2) Reduction in fertility coupled with increasing life expectancy have a direct effect on kin groups (...) once fertility and mortality declined, family size diminished.
- 3) (...) increasing reproductive efficiency leads to a dramatic liberation in the time spent by mothers in bearing and rearing children. This fundamental alteration in women's lives leads to a host of changes influencing women and their role in society.
- 4) (...) Substantially longer life raises the return to investments in human capital and greatly expands the years spent at older ages, where labor supply is diminished or there is outright retirement. (2011:2)

Em suma, a transição demográfica transformou (transforma) a demografia das sociedades: de sociedades com muitas crianças e poucos idosos para sociedades com poucas crianças e muitos idosos; de sociedades com baixa esperança de vida para sociedades com uma cada vez maior esperança de vida; de sociedades onde o papel da mulher estava fortemente centrado na vida familiar para sociedades onde o papel da mulher se alterou significativamente; de sociedades com redes de parentesco muito alargadas de tipo horizontal para sociedades com redes de parentesco estreitas mas muito mais verticalizadas.

## **2.4 Políticas de População**

As políticas públicas são, atualmente, objeto de uma particular atenção. No sentido de ajudar a precisar o conceito de política pública, Thoenig (1985:7) apresenta cinco elementos constitutivos, a saber:

- ▶ Conjunto de medidas que constituem a sua substância;
- ▶ Conjunto de decisões que expressam uma autoridade;
- ▶ Existência de um quadro geral de ação;
- ▶ Existência de públicos para quem se destina a política;
- ▶ Existência de fins e objetivos, explícitos ou implícitos.

Para Donatela Porta (2003) o conceito de políticas públicas resulta de toda e qualquer decisão das autoridades governativas, compreendendo a sua implementação. Já para Denhardt (1995) as políticas públicas são ações e decisões sobre qualquer assunto tomadas pelas autoridades públicas legítimas.

Por sua vez, Bessa e Pinto consideram que:

(...) as políticas públicas consistem em orientações dominantes emanadas dos órgãos do poder para aplicar no campo político, económico e social. São decididas pelas elites governantes, segundo as suas concepções do mundo e da vida, e também os seus interesses a curto prazo, nomeadamente a reeleição. Revelam as



opções da classe política dirigente no quadro das possibilidades abertas à acção governamental. (2001:283)

Num outro tipo de abordagem, Aubin *et al.* defendem que «Les politiques publiques sont d'abord le résultat de la traduction par les responsables politiques de leurs valeurs et préférences en projets d'interventions au service de groupes plus ou moins ciblés» (Aubin *et al.*, 2012 : 12).

Embora, na sua essência, a maioria dos autores assumam que as políticas públicas resultam de decisões tomadas por órgãos políticos, há divergências quanto à forma de execução e de implementação das mesmas.

A complexidade existente no processo e desenvolvimento das políticas públicas trouxe para o debate a importância das ideias, isto é, o reconhecimento explícito da dimensão política da ação pública. Para Muller e Jobert (1987) uma ideia em políticas públicas baseia-se em quatro elementos, a saber:

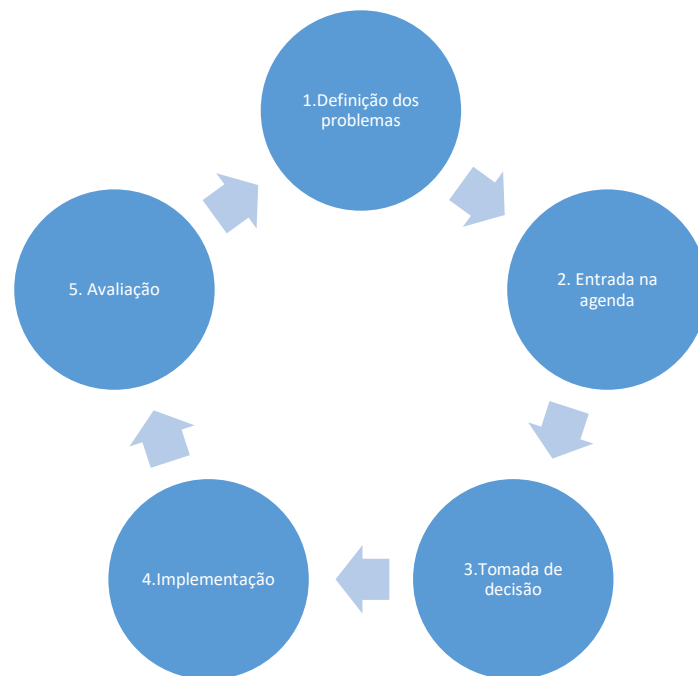
- a) Conjunto de valores que transmite;
- b) Conjunto de normas (expressam valores);
- c) Padrões de comportamento;
- d) Existência de crenças e símbolos partilhados.

Por outro lado, o processo de definição e desenvolvimento das políticas públicas desenrola-se numa dada realidade social que tem «(...) *numerosos actores visíveis e encobertos, com diferentes visões da realidade e interesses que procuram, recorrendo aos meios ao seu alcance, atingir os seus próprios fins (...), pelo que se torna necessário encontrar um modo-modelo, metáfora, teoria, paradigma, etc. - de simplificá-lo e, assim, melhor o compreender* (Carvalho, 2008:33).

O modelo clássico do ciclo de políticas públicas, apesar das suas limitações, constitui uma boa ferramenta de análise de políticas públicas pois possibilita, de uma forma simplificada, mostrar os atores e as atividades em cada etapa do processo. É bastante útil para se poder entender cada uma das fases de um dado programa público.

No gráfico 1, apresentamos um esquema ilustrativo de um processo típico do ciclo de políticas públicas.

Gráfico 1: O ciclo das políticas públicas



Fonte: adaptado de Kingdon, 2003; Birkland, 2007

No entanto, apesar das diferentes versões que o modelo foi tendo, o mesmo tem sofrido muitas críticas. Robert Nakamura (1987:142- 154) fala numa sobre-simplificação de processos complexos. Para o autor, as fases do ciclo misturam-se, voltam atrás, e o resultado pouco tem a ver com o previsto.

Outro autor, Paul Sabatier (1999) defende que os modelos cíclicos não são modelos causais e preditivos, mas apenas simples taxonomias que ajudam a entender a lógica geral de um processo, mas não a sua dinâmica. Ora o processo de formulação de políticas públicas depende das dinâmicas institucionais que se criam.

Ces dynamiques institutionnelles et les nouvelles répartitions des responsabilités politiques à différents moments de l'élaboration des politiques provoquent des modifications des finalités de l'action autant que de la perception des enjeux publics. La fragmentation qui en résulte ne contribue pas à renforcer la cohérence de l'action publique, ce que ne peut compenser la difficile coordination entre

entités et entre niveaux de pouvoirs dont l'efficacité de l'action publique ne semble pas être la principale préoccupation. (Albarelo, 2016: 8)

Uma das principais características de análise de políticas públicas nos anos mais recentes tem sido a busca de modelos com maior alcance. Pela sua importância e aplicabilidade a este trabalho, no capítulo III, apresentaremos dois desses novos focos na análise da agenda e formulação de políticas públicas: o modelo dos Fluxos Múltiplos e o modelo de análise do *Equilíbrio Pontuado*.

No debate político é habitual a utilização das designações “Política de População” e “Política Demográfica” como sendo a mesma coisa. Para Maria Luís Pinto a designação de Política de População é mais abrangente:

A designação de Política Demográfica remete-nos para o universo das variáveis estritamente demográficas, podendo fazer crer que apenas as medidas tomadas com o objectivo explícito de influir na natalidade/fecundidade, nas migrações ou mesmo na mortalidade, serão equacionadas. Dado que considero que existem medidas políticas que não se situam naquele âmbito, mas que produzem efeitos demográficos, logo sobre a população, como todas aquelas que respeitam, por exemplo, ao ordenamento do território, continuo a preferir a designação de Políticas de População, visando também a análise dos fenómenos induzidos por medidas políticas. (2010:59)

Esta posição remete-nos para um conjunto de conceções/definições de Políticas de População: umas de carácter mais genérico (amplas) e outras mais operacionais (restritivas).

Assumido que as políticas de população são ações intencionais para chegar a um fim, John May define política de população como sendo:

(...) actions taken explicitly or implicitly by public authorities, in order to prevent, delay, or address imbalances between demographic changes, on the hand, and social, economic, and political goals, on the other. (2012:2)

Para o autor, o maior desafio para as políticas de população no século XXI será o de conseguir intervir em áreas tradicionais ligadas à população (saúde reprodutiva, materna e sexual) articulando-as com novos assuntos presentes na agenda política, nomeadamente: redução da pobreza, promoção da igualdade, o combate à SIDA, a igualdade de género, as necessidades dos jovens, a preservação do ambiente, entre outros. Não é, pois, de estranhar que tais assuntos ganhem particular importância nos programas eleitorais e nas políticas dos diversos governos.

Uma segunda definição de Política de População é-nos dada por Paul Demeny:

Population policy may be defined as deliberately constructed or modified institutional arrangements and/or specific programs through which governments influence, directly or indirectly, demographic change. (2003:3)

Esta definição alerta-nos para a necessidade de articulação entre objetivos, estratégias e meios de implementação. Como bem refere António Barreto :

Com efeito, é raro encontrar um país, um Estado ou um governo, para não dizer simplesmente uma entidade ou uma autoridade que possua ou pratique uma política de população na verdadeira acepção da palavra. Isto é, uma política conhecida e articulada, com objectivos definidos, estratégias delineadas e meios ou instrumentos de acção seleccionados. (2004:1)

Por sua vez Kingsley Davis apresenta-nos uma definição não formulada de forma precisa, mas mais como um conjunto de objetivos:

Population policy seeks to achieve “population control” by making the collective result an intended one. That is, it sets a population goal for the nation or state as a whole and seeks means to achieve this goal. If the policy succeeds, the population is “controlled”, i.e., intended. (1971:45)

Do grande leque de definições possíveis apresentamos, de seguida, uma mais operacional (pragmática). A definição de Don Rowland é claramente marcada pelo seu carácter operacional, muito centrada em variáveis microdemográficas.

A population policy does not have to be highly detailed prescription of what is desirable demographically. It might consist of a set of broad goals, quantitatively defined, such as minimizing population ageing (e.g. no more than 25 per cent 65 and over), minimizing fertility decline and ultimately achieving zero growth. (Rowland, 2001:1, *apud* Pinto, 2010:61)

Não menos pragmática é a posição de Mike Dixon e Júlia Margo sobre a (não) intervenção do governo do Reino Unido nas questões de população – em comparação com outros países - e as suas consequências:

The challenge is to respond to Britain's demographic problems in a progressive way. We need to remove the barriers preventing people from having the families they want. French-style cash incentives would be culturally inappropriate and regressive: paying mothers to opt out of the workforce is bad for gender equality, bad for children's life changes and just plain unfair. For the most part, both men and women want to play an active role in family life and in the labour market too. Policy should help them to do so. We recommend Swedish-style child care provision, and better paternity and maternity leave. But the first step has to be for British politicians to openly acknowledge that Britain faces demographic problems, just like the rest of Europe. (Dixon e Margo, 2006:8)

Estas definições mostram que as Políticas de População se situam em domínios muito variados que vão da Demografia à Ciência Política, passando pelas Ciências Sociais, Sociologia, Economia, História, entre outras (Pinto, 2010).

A definição mais ampla ou mais restrita de políticas de população remete-nos para a dificuldade da sua operacionalização. A integração de diversas políticas é difícil o que leva António Barreto a referir-se à sectorização das políticas de população pelo facto de *«cada política social ou cada sector social e económico ter a sua própria dinâmica, a sua própria lógica, e, apesar das consequências evidentes no plano da população, não existe a perspectiva de integrar tais políticas ou sectores»* (2004:1-2).

As políticas públicas, para serem eficazes, devem ser sustentadas por informação rigorosa. Ora, em variadas situações, não há uma utilização da informação existente. A este propósito Eduardo Anselmo de Castro *et al.* (2015:30) sustentam que há um *«tradicional alheamento da decisão política relativamente à análise prospectiva e, em particular, ao uso dessas projecções de crescimento económico e demográfico como instrumentos básicos de apoio a preparação do futuro.»*

Este alheamento dos decisores políticos é particularmente importante quando se pretende formular políticas de população. O poder político tende a tratar as questões demográficas separadamente, isto é, sectorialmente através de medidas específicas (Barreto, 2004). Por sua vez, Cristina Gomes sustenta que:

Em Portugal, os últimos anos foram marcados por uma acentuar do debate das questões populacionais muito determinado, por um lado pelo envelhecimento populacional, por outro, pela presença de um número significativo de imigrantes. (2010:91-92)

Acontece que muitas das medidas tomadas pelos sucessivos governos, surgem como respostas a necessidades sociais e a exigências eleitorais (Barreto,2004). As medidas tomadas são, em regra, avulsas, ineficazes (em face dos recursos disponíveis), marcadamente ideológicas e, algumas, contraditórias entre si.

O mesmo autor defende que as políticas de população surgem como «políticas implícitas», normalmente integradas no meio de “outras” políticas, nomeadamente de índole social, e que têm implicações demográficas.

Por seu turno, John May (2012) sustenta que as políticas de população, ou a sua ausência, determinam o comportamento individual e mapeiam os desafios demográficos. Este mesmo autor estabelece uma diferença entre o que chama de medidas políticas ativas e medidas políticas passivas.

Passive responses may be spontaneous or organized and are often a mere adaptation to the effects of population growth or high fertility levels. (...) Active

responses, on the contrary, are meant to address the causes of population problems. (May, 2012:55)

Ainda o mesmo autor, chama a atenção que certas medidas políticas não são necessariamente causais.

Outro tema interessante prende-se com os valores, implícitos ou explícitos, que se encontram nas escolhas políticas feitas. Como refere John May:

The choice of policy responses to population issues depends on the values of the policymakers. (2012:55)

Tendo em consideração os diversos tipos de atores sociais que podemos encontrar nos assuntos de políticas de população, indivíduos, famílias, grupos sociais específicos, Estado e atores regionais e internacionais (May,2012) a questão dos valores torna-se bastante pertinente.

O conjunto de conceções/definições de políticas de População apresentado, obriga-nos a clarificar os conceitos que vão ser operacionalizados. Atendendo a que, de uma forma geral, não é visível a existência de uma Política de População clara, com objetivos precisos e meios de os alcançar, assumimos neste trabalho as Políticas de População como políticas públicas setoriais que pretendem responder a questões e problemas de população.

De uma análise da literatura com estudos de caso sobre Políticas de População em vários países (Attané, 2006; Véron e Rajan, 2006; Cosio-Zavala, 2006; Golaz e Njue, 2006; Anoh, 2006; Haub, 2006; Ivanov e Zakharov, 2006; Chesnais, 2006), sobressaem as principais características dessas Políticas de População, isto é, os principais enfoques das políticas públicas nesses países em matérias relativas à população. As tabelas seguintes sintetizam os principais destaques desses estudos de caso e serviram para sustentarem as escolhas por nós feitas nesta tese.

Tabela 1: Políticas de População na China: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Isabelle Attané	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Controlar a mobilidade interna</li> <li>2. Reequilibrar o desenvolvimento regional e reforçar as regiões fronteiriças</li> <li>3. Implementar políticas sanitárias</li> <li>4. Controlar os nascimentos</li> <li>5. Implementar políticas de saúde</li> </ol>

Tabela 2: Políticas de População na Índia: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Jaques Véron e S.Rajan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diminuir a natalidade</li> <li>2. Intervir na repartição espacial das populações e ordenar o território</li> <li>3. Intervir no problema da densidade da população e urbanização</li> <li>4. Atender às condições de vida da população idosa</li> <li>5. Implementar políticas de saúde</li> </ol>

Tabela 3: Políticas de População no México: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Maria-Eugenia Cosio-Zavala	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lutar contra a pobreza</li> <li>2. Apoiar as famílias: saúde, alimentação e educação</li> <li>3. Implementar políticas de contraceção e de saúde reprodutiva</li> <li>4. Melhorar o nível de vida dos grupos mais vulneráveis da população</li> </ol>

Tabela 4: Políticas de População no Quênia: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Valérie Golaz e Caroline Njue	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intervir na repartição espacial da população e ordenamento do território</li> <li>2. Implementar políticas de saúde</li> <li>3. Implementar políticas de contraceção, de saúde reprodutiva e controlo da natalidade</li> </ol>



Tabela 5: Políticas de População na Costa do Marfim: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Amoakon Anoh	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diminuir a mortalidade</li> <li>2. Diminuir os fluxos migratórios</li> <li>3. Implementar políticas de saúde</li> <li>4. Implementar políticas contraceptivas</li> <li>5. Implementar políticas de urbanização e ordenamento do território</li> </ol>

Tabela 6: Políticas de População nos Estados Unidos da América: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Carl Haub	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar políticas de imigração</li> <li>2. Intervir na repartição espacial da população</li> <li>3. Diminuir a mortalidade</li> <li>4. Implementar políticas de urbanização e ordenamento do território</li> </ol>

Tabela 7: Políticas de População na Rússia: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Serguei Ivanov, Anatole Vishnevski e Serguei Zakharov	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar políticas de família</li> <li>2. Implementar políticas de saúde</li> <li>3. Implementar políticas migratórias (internas, emigração e imigração)</li> </ol>

Tabela 8: Políticas de População na França: principais características

Autores	Principais características das Políticas de População
Jean-Claude Chesnais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar Políticas de encorajamento e de apoio à natalidade</li> <li>2. Implementar Políticas de saúde pública (tabagismo e alcoolismo+ prevenção de acidentes+ drogas e outras dependências)</li> <li>3. Implementar políticas de imigração</li> <li>4. Diminuir a mortalidade</li> <li>5. Implementar políticas de ordenamento do território</li> </ol>

Em face desta diversidade foram feitas opções. Eduardo Anselmo Castro *et al.* apresentam três variáveis microdemográficas com particular interesse na análise das políticas de população: mortalidade, fecundidade e saldos migratórios. No entanto, para os mesmos autores:

A mortalidade tende a evoluir segundo um processo relativamente regular e convergente a nível mundial, enquanto os saldos migratórios têm um papel que é tanto mais secundário quanto maior for o país ou o continente em causa, sendo obviamente nulo à escala do Planeta. Em suma, a principal condicionante da dinâmica demográfica global é a fecundidade e os seus possíveis percursos evolutivos definem os grandes cenários apresentados pelas Nações Unidas. (2015:20)

Também outros autores sublinham a importância da análise das trajetórias das variáveis demográficas para a compreensão dos quadros de intervenção política (Gomes,2010; Pinto, 2010). No entanto, e como consequência do processo de transição demográfica, um novo processo emerge em qualquer análise de políticas públicas de população: o envelhecimento da população. Assim, a nossa análise centrar-se-á, essencialmente, em três dimensões que serão abordadas no próximo capítulo:

- a) Fecundidade e políticas de família:
- b) Envelhecimento da população;
- c) Políticas de Migrações.

Tal opção é sustentada pelo que acima se disse em relação à variável mortalidade e assumindo que a variável migrações tem um comportamento «(...) relativamente errático que responde a estímulos variados alguns deles dificilmente previsíveis» (Castro *et al.*,205:85).

Para além destas três dimensões analíticas, no estudo empírico (Capítulo V) será também “medida” a “Importância formal das Políticas de População” em cada um dos vinte e um Programas de Governo. Aqui, a escolha de temática e assuntos conexos com as Políticas de População foi mais extensa, tendo sido escolhidas, para além das três dimensões já referidas, mais treze temas, tais como, saúde, qualidade de vida, identidade, ambiente, habitação e urbanismo (entre outras) – Vd. Questões metodológicas no Capítulo IV.

## **CAPÍTULO II**

POLÍTICAS DE POPULAÇÃO E DIMENSÕES DE  
ANÁLISE: FECUNDIDADE; ENVELHECIMENTO DA  
POPULAÇÃO; MIGRAÇÕES

## 1. Fecundidade

Apesar dos princípios gerais da Teoria da Transição Demográfica apontarem para a existência de caminhos semelhantes, o que é um facto é que existe uma grande fragmentação e um largo espectro de situações demográficas muito diversas no mundo atual. Num relatório das Nações Unidas de 2017 (Department of Economic and Social Affairs, Population Division), são apresentados quadros sobre o *Índice Sintético de Fecundidade (ISF)* para o mundo, principais grupos de desenvolvimento e áreas principais, relativas a vários períodos e projeções para o futuro. Com base nesse relatório, apresentamos um quadro síntese relativo aos períodos de 1970-1975 e 2005-2010 e projeções para 2040-2045.

Quadro 1: Índice Sintético de Fecundidade com projeções para 2040-2045

Área principal	Fecundidade (número médio de filhos por mulher entre os 15-49 )		
	1970-1975	2005-2010	2045-2050
Mundo	4.46	2.57	2.27
Regiões mais desenvolvidas	2.16	1.64	1.80
Regiões menos desenvolvidas	5.40	2.73	2.33
Países menos desenvolvidos	6.75	4.64	3.05
África	6.71	4.89	3.27
Ásia	5.03	2.30	1.92
Europa	2.17	1.55	1.77
América Latina e Caribe	4.37	2.26	1.78
América do Norte	2.02	2.01	1.88
Oceânia	3,21	2.53	2.09

Fonte: Adaptado de *United Nations, 2017*

No caso particular da Europa, segundo os dados fornecidos pelo *Population Reference Bureau*, 2014, o ISF (Índice Sintético de Fecundidade) é muito baixo nalguns países da Europa Central (Alemanha 1.4, Áustria 1.4) e no Sul da Europa (Portugal, 1.2, Grécia 1.3, Espanha 1.3. Itália 1.4) e na Europa de leste (Polónia 1.2, Hungria 1.3, Roménia 1.3).

Para alguns autores, o declínio da natalidade foi muito desigual «(...) *because fertility could have been less consistently linked to development than other variables*» (Dorius, 2008:534).

O demógrafo americano Ansley J. Coale destacou a importância dos fatores culturais nos resultados demográficos identificando os três pré-requisitos que potenciam, hoje, o declínio da natalidade.

(...) Fertility must be within the calculus of conscious choice for individuals and couples as opposed to fate or chance or divine will.

(...) Reduced fertility must be advantageous.

(...) Effective techniques of fertility reduction must be available.

(1973:65)

Hirschman sintetiza aqueles pré-requisitos na formulação «*ready, willing, and able*» (Hirschman, 2003:428).

Por sua vez, Paul Demeny apresenta cinco condicionantes que moldam a taxa de fecundidade nas sociedades modernas, a saber:

- a) As expectativas sociais aliadas às despesas com a saúde e a educação dos filhos;
- b) Oportunidades das mulheres no mercado de trabalho;
- c) A obrigatoriedade da educação básica (alargada) das crianças;
- d) A proibição do trabalho infantil;
- e) A existência de direitos vários adquiridos pelos cidadãos (esquemas de saúde, reformas, pensões, etc.).

(2013:12)

Num sentido idêntico, Eduardo Anselmo de Castro *et al.* sustentam que «as *perspectivas de vida dos pais, a conciliação entre trabalho e família e as condições socioeconómicas em geral são factores que condicionam os casais na decisão sobre quando e quantos filhos ter, ou seja, a fecundidade das mulheres numa sociedade específica*». (2015:84)

Neste subcapítulo, analisaremos as oito características que na literatura surgem como mais importantes (Rindfuss *et al.*, 2016; May, 2012); McDonald, 2000) que podem direta ou indiretamente afetar a fecundidade e que, no seu conjunto, podem ser consideradas como áreas de políticas de natalidade, a saber:

1. Questões ligadas ao mercado de trabalho e fatores que (não) potenciam o equilíbrio entre trabalho e família;
2. Questões ligadas à relação casamento-maternidade;
3. Questões ligadas ao adiamento da maternidade;
4. Questões de igualdade de género;
5. Questões ligadas à educação;
6. Questões ligadas à habitação;
7. Questões ligadas a subsídios e licenças parentais;
8. Questões ligadas ao planeamento familiar e ao aborto.<sup>5</sup>

Rindfuss e Choe (2016: 10) sugerem ainda que:

(...) inadvertent policies, that is, policies that were instituted for some purpose other than affecting fertility, can play a large role. Norway, for example, instituted a variety of policies with the aim of increasing women's labor-force participation, but many of these policies also led to fertility levels close to replacement. Or take another example, many countries have policies for primary education that inadvertently make it difficult for mothers of primary-school-age children to have a full-time job.

---

<sup>5</sup> A temática da imigração e da sua importância para o aumento da natalidade em muitos países, será trabalhada num outro subcapítulo deste capítulo II.

Assim, na análise dos Programas de Governo, há que ter em conta algumas destas questões políticas que, de uma forma indireta, podem afetar a fecundidade no nosso país.

### **1.1. Questões ligadas ao mercado de trabalho e à compatibilização trabalho-família**

Quando se analisa numa perspetiva comparada (em diversos os países) o mercado de trabalho, a sua flexibilização e a (in)compatibilização trabalho-família, constata-se que há diferenças muito substanciais. É expectável que políticas públicas que promovam (facilitem) o equilíbrio entre o trabalho das mulheres e homens e as suas tarefas (como mães/pais) bem como as que promovem a (re)entrada no mercado de trabalho depois do período normal para cuidar das crianças pequenas, potenciem um aumento da natalidade.

R. Rindfuss e M.K.Choe referem, a este respeito, que a Noruega e o Reino Unido, embora com características diferentes, têm em comum uma grande flexibilização do mercado de trabalho e taxas de fecundidade relativamente elevadas, quando comparadas com outros países.

Norway (...) has a very low unemployment rates allowing easy re-entry into the labor market, a high share of part-time jobs, and a relatively short workdays. The UK (...) has an unregulated and fluid labor market that offers mothers easy re-entry into the labor force and widely available part-time opportunities. This is especially the case for those in low-skill jobs, and it has led to higher fertility among those with lower human capital. (2016:6)

Ao invés, a Itália que apresenta uma estrutura muito mais rígida e fortemente marcada por uma “ideologia familiar”, detém níveis de natalidade bastante baixos. Atente-se no que escreveu a este propósito Maria Letizia Tanturi:

The structure of the labor market itself, along with a pervading familist ideology and the lack of women in government institutions, makes it difficult to promote measures that facilitate work-family reconciliation. Italian working women pay a large penalty in the labor market when they become mothers, both in terms of

wages foregone and a high drop-out rate. Significant gender inequalities in the division of labor in the home further increase the cost of motherhood, and institutions outside the home offer little support.

(...) The persistence of traditional cultural values that emphasize the family's (and in particular, the woman's) obligation to provide high-quality care and domestic services makes it difficult for parents (especially for mothers) to outsource childcare or domestic tasks and probably constraints the demand for public services that has led to policy change in other European countries. (2016:250)

Outros fatores estruturais importantes nesta temática, prendem-se com o número de horas de trabalho, com os níveis de desemprego (nomeadamente entre os mais jovens) e as questões ligadas com a incerteza em manter o posto de trabalho. Exemplos da importância destes fatores são bem ilustrados na citação que a seguir se apresenta relativa a países com taxas de fecundidade muito baixas.

Spain (...) has long work hours for full-time employees, and an insider-outsider labor market, high young-adult unemployment rates, and some recent restructuring leading to an increase in precarious jobs. Taiwan (...) has a long work hours for full-time workers. With the transition to capitalist systems, the Czech Republic and Hungary have considerable uncertainty in the labor market – something that did not exist under the communist regime. The Czech Republic also has a rigid work hours for full-time workers and few part-time jobs. (Rindfuss e Choe, 2016:6)

Vários estudos mostram que as condições contextuais que baixem os custos da educação das crianças e que reduzam as desigualdades de género estão associadas a maiores níveis de fecundidade (McDonald,2000); Diprete et al., 2003; Rindfuss et al., 2003).

Talvez a tendência estrutural mais consistente tenha sido o rápido aumento da participação da mão-de-obra das mulheres que estendeu o modelo de família a dois trabalhadores a tempo inteiro. Uma das consequências desse processo, foi que as condições do mundo do trabalho se tornaram cada vez mais relevantes para a natalidade já que a maioria das mulheres em idade fértil está (agora) no mercado de trabalho. A desregulação do mercado de trabalho e a



persistente alta taxa de desemprego (nomeadamente entre os jovens) incentivam (indiretamente) à redução das taxas de fecundidade.

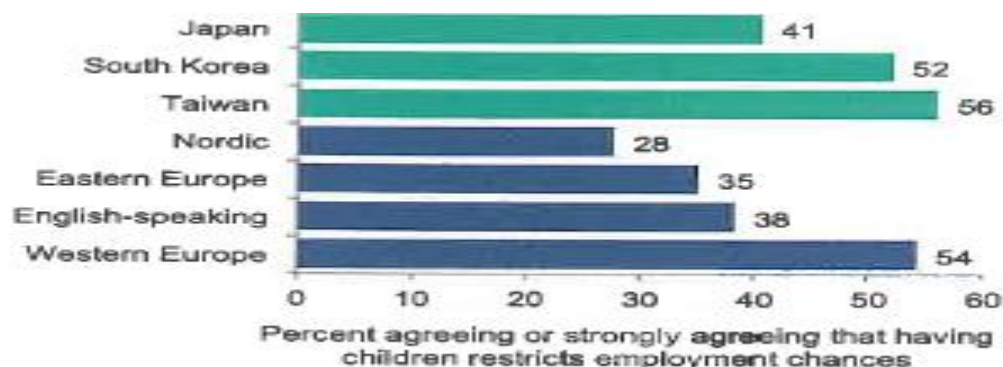
Num artigo sobre os casos da Áustria e da República Checa, T. Sobotka, nas conclusões do mesmo, sustenta:

What policies would make it easier for prospective parents to realize their fertility plans? Institutional adjustments are needed more than additional monetary support. An expansion of childcare provision for children below age three should be the priority. Austria has made considerable progress, but in the Czech Republic the share of young children in a childcare center remains marginal. In addition, Czech women have only a slim chance of finding part-time work. Creating opportunities for more flexible work conditions should be a high on the government agenda. (2016:159)

Por fim, são muitos os trabalhos que mostram que uma larga percentagem de casais ou mulheres coloca como uma das principais razões para não ter filhos, ou os que gostaria de ter, precisamente a grande dificuldade em compatibilizar o trabalho e a família (Kaneko et al., 2008; Chen, 2012; Comissão Europeia, 2008; ISSP, 2012).

Apresentamos, a título de exemplo, uma figura incluída em A.Gauthier (2016:291) onde fica clara esta questão.

Figura 1: Percentagem dos que concordam que ter filhos restringe as possibilidades de emprego (dados respeitantes a 2012)



Fonte: Gauthier, A. (2016:291)

Em síntese, a reconciliação trabalho-família é hoje central e um foco de particular atenção por parte dos governos, como forma de alcançar a igualdade

de gênero e como forma de promover a participação feminina na força de trabalho.

## **1.2. Questões ligadas à relação casamento-maternidade**

Na maioria dos países desenvolvidos, a ligação casamento-maternidade tem vindo a enfraquecer. Em França e na Noruega, por exemplo, mais de metade de todos os nascimentos ocorrem fora do casamento, apesar de frequentemente dentro de relações de coabitação estáveis (dados referentes a 2016)

Também na Áustria, República Checa e Hungria, mais de 40% de todos os nascimentos acontecem fora do casamento (dados referentes a 2016). Mesmo em Itália, aproximadamente um quarto dos nascimentos ocorrem em situações não convencionais. Ao contrário, Taiwan é um exemplo de uma exceção a esta tendência com apenas 4% dos nascimentos a ocorrerem fora do casamento. Aliás, segundo Rindfuss e Choe (2016), esta situação é muito visível na maioria dos países asiáticos. Segundo os autores, em Singapura, Coreia do Sul e Japão apenas 2% dos nascimentos são extramaritais subindo esse valor para 5% em Hong Kong.

Apesar de algumas evidências, não é clara a extensão da relação casamento-fecundidade. Quando existe alguma ligação, esse fator parece ter menos importância do que outros, como a estrutura do mercado de trabalho ou a disponibilidade de cuidados infantis de qualidade e subsídios fornecidos pelos governos.

A Noruega aparece como um exemplo de um país onde parecem existir evidências do aumento da fecundidade por via da coabitação.

Is the high fertility in Norway a result of relatively large proportion marrying and remaining married? No, on the contrary, Norway has experienced a massive retreat from marriage; There has been a sharp increase in the proportion who never marry, those who marry do so at a later age, and divorce rates are higher than ever (...).

(...) Thus, the proportion married at any given age is probably not relatively high either. This situation is compensated for by informal cohabitation to a large extent than elsewhere, however, and many cohabitants have children. Indeed, out-of-wedlock fertility is very high, as in the other Nordic countries. (Kraval, 2016:20).

A mudança de paradigma foi igualmente visível num país muito tradicional, a Áustria. Neste país o *boom* do pós-guerra ocorreu durante uma era de recuperação económica e expansão do Estado *Welfare*, mas também no auge do modelo de família tradicional, caracterizado por uma alta prevalência de casamento e uma ampla adesão ao modelo de um único trabalhador, o homem. Muitas dessas tendências foram revertidas no final da década de 1960 e na década de 1970. Essa mudança também coincidiu com o aumento gradual da importância da atividade económica para as mulheres, a disseminação da pílula anticoncepcional e, desde 1975, a liberalização do aborto.

Como exemplo diferente ao da Noruega, na Hungria as evidências da relação coabitação-aumento de fecundidade (dados respeitantes ao período 1995-2004) parecem não ser tão evidentes<sup>6</sup>. Como faz notar a este respeito Zs.Spéder:

Today it is common for young people to start their first partnership in cohabitation. The majority of couples living in cohabitation eventually marry, although the transition to marriage has decreased slightly over time. This has implications for fertility because couples in cohabitation are less likely to have children than couples who are married. To put it simply, the changing fertility status of the total population and the decline in the number of children were heavily influenced by the fact that many more people were starting a partnership in cohabitation than was the case under communism. (2016:187)

Em França esta nova realidade está bem presente (57% dos nascimentos em 2012 foram fora do casamento) o que levou a que diversos governos tenham introduzido legislação específica adequada a esta nova tendência. O Thévenon refere sobre esta temática:

---

<sup>6</sup> De notar que, no período analisado, O Índice Sintético de Fecundidade na Hungria foi diminuindo ligeiramente, embora a percentagem de nados-vivos fora do casamento tenha aumentado.

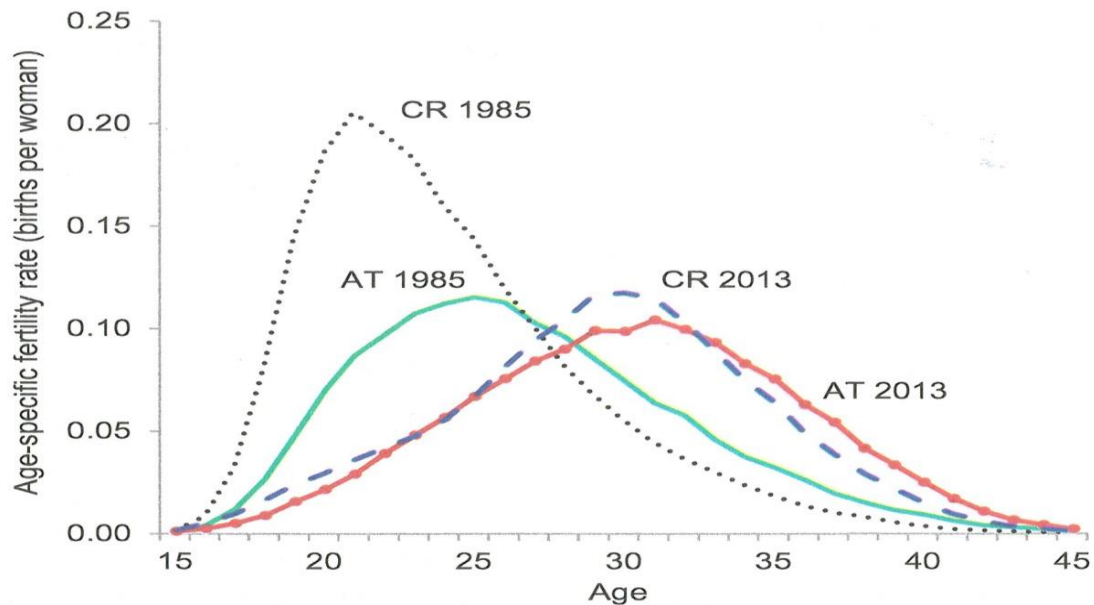
(...) This rise shows the growing acceptance of new forms of union, as witnessed by the growing popularity of consensual unions, civil partnerships (introduced in 1999 and called *pacte civil de solidarité* or PACS), and unions where the partners “live apart together” or live together only part of the time. (2016:51)

Terminamos este subponto referindo uma problemática que está intimamente relacionada com este tema: a existência de um número crescente de mães solteiras, muitas por opção, ou de famílias monoparentais, fenómeno muito visível, por exemplo, nos países nórdicos.

### **1.3. Questões relativas ao adiamento da maternidade**

A transição para um regime de adiamento da maternidade é cada vez mais visível em muitas sociedades contemporâneas. Tomando como primeiros exemplos a República Checa e a Áustria, constata-se que no primeiro caso (Cf. T.Sobotka, 2016:140) antes de 1985 a maioria dos nascimentos ocorria no intervalo 20-24 anos. Já no período 1995-2013 aumenta quatro vezes o número de mulheres que tiveram o primeiro filho acima dos 35 anos. Em 2013 o padrão da idade da fecundidade foi semelhante na República checa e na Áustria, apresentando o gráfico uma forma simétrica e com um pico em torno dos 30 anos.

Figura 2: Taxas de fecundidade por intervalos de idade entre 1985-2013 na Áustria (AT) e na República Checa (CR)



Fonte: T. Sobotka (2016:141)

Apresentando agora um segundo exemplo, Taiwan um país asiático, pode ver-se no quadro n.º 2 que a taxa de fecundidade entre as mulheres com a idade igual ou superior a 30 anos aumentou de 18/1000 em 1980 para 24/1000 em 1990, 35/1000 em 2000, 54/1000 em 2010 e 59/1000 em 2013.

A idade média das mães aumentou de 25,4 em 1980 para 27 em 1990, 28,2 em 2000, 31,6 em 2010 e 32,6 em 2013. Desde 2010, a idade média das mães passou dos 25-29 anos para os 30-34 anos sendo que a taxa de fecundidade entre as mulheres no grupo 35-44 anos aumentou (Lee e Lin, 2016: 261)

Quadro 2: Taxas de fecundidade específicas por grupos de idade (nascimentos por 1000 mulheres dos 15 a 49 anos) e Índice Sintético de Fecundidade em Taiwan, 1960-2010

	Taxas de fecundidade específicas por grupos de idades das mulheres							
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	ISF
1950	61	246	297	269	191	112	30	6.03
1960	48	253	333	255	169	79	13	5.75
1970	40	238	293	147	59	20	3	4.00
1980	33	180	200	69	16	4	1	2.52
1990	17	100	159	68	15	2	0	1.80
2000	14	72	132	90	24	3	0	1.68
2010	4	23	55	65	28	4	0	0.90
2013	4	22	62	80	39	6	0	1.07

Fonte: adaptado de M.Lee e Y.H.Lin, 2016:261

Num terceiro exemplo, Espanha, o adiamento da maternidade é um assunto significativo com consequências indiretas para o ISF. Como bem refere P. Baizan:

These changes in fertility levels, measured in terms of TFR, have been greatly influenced by a significant postponement of births in the life course. In 1980, women's mean age at first birth reached a low of 25.0 years in parallel with declining ages at marriage. By 2000, the mean age at first birth had jumped to 29 years, depressing cross-sectional fertility. The subsequent slowdown in the pace of fertility postponement contributed to the partial recovery of TFR, although this process has not disappeared, with the mean age at first birth reaching 30.3 years in 2013. (2016:199)

Um fator que também está associado é o do aumento da escolaridade por parte das mulheres que passam muito mais anos nos diversos níveis de ensino, em particular no ensino superior. O autor atrás citado, Baizan, refere a este respeito:

More years spent in education directly delay such transitions as entering the labor force, leaving the parental home, and forming partnership. For women, the effects of higher educational attainment on labor-market participation also lead to a postponement and reduction of marriage and fertility. (2016:203)

Por fim, um quarto exemplo: Itália. Neste país, o adiamento da maternidade é um caso extremo e muito sério. Tanturi descreve este problema da seguinte forma:

Italian fertility began a steep decline in the mid-1960. Today, fertility levels stagnate in the north and continue to decline in the south. Postponement of childbearing is extreme, and levels of permanent childlessness are steeply increasing across birth cohorts. The context for childbearing and childrearing appears particularly difficult in Italy, which is paradoxical in a country where the family institution is still important and family values permeate the culture. (2016:249)

Não é, pois, de estranhar que uma das grandes metas dos últimos governos italianos (nesta matéria) seja precisamente o de reduzir o número excessivo de mulheres sem filhos através de políticas mais amigas das famílias. Tais políticas passam por alterar o sistema público de apoios, que atualmente está muito virado para os mais velhos, aumentando de uma forma clara os recursos disponíveis para apoiar os jovens. Também tem havido alterações, embora lentas, no apoio aos trabalhadores precários (na sua grande maioria jovens) e têm sido adotadas medidas de flexibilização do horário de trabalho (medida muito focalizada nas mulheres) sem perda do mesmo. De igual modo, medidas de acesso ao crédito para a habitação dos mais jovens e a construção de habitações sociais, são outros exemplos das políticas que se pretendem implementar naquele país.

No trabalho empírico apresentaremos, em pormenor, o caso português e estudaremos a existência, ou ausência, nos programas dos governos, de propostas de políticas públicas de família, em particular sobre este importante fator.

#### **1.4. Questões relativas à igualdade de género**

Alguns autores (Bongaarts, 2008; May, 2012) estabelecem uma distinção entre os fatores determinantes da fecundidade: determinantes próximos (variáveis biológicas e comportamentais tais como padrões de união, amamentação,

abstinência pós-parto e patologias referentes à esterilidade), determinantes intermédias (educação, variáveis socioeconómicas e assuntos de género) e determinantes contextuais (normas religiosas e culturais, canais de comunicação e infraestruturas).

Assim, as questões de género são um determinante intermédio com uma importância crescente, nomeadamente nos países com baixas taxas de fecundidade. Efetivamente, as preocupações crescentes sobre o emprego, a igualdade de género, a habitação e a pobreza infantil, reformularam progressivamente o alcance e o conteúdo da política familiar.

Uma divisão mais igualitária das tarefas domésticas entre mulheres e homens está associada a uma maior taxa de fecundidade (Espig-Andersen, 2009; McDonald, 2006; Goldscheider et al, 2015). A lógica que está subjacente, é a de que as mulheres que querem trabalhar se tiverem que fazer tudo, ou a maior parte, das tarefas domésticas – incluindo o cuidar dos filhos - é provável que tenham uma maior relutância em ter filhos, especialmente se tiverem um emprego bem remunerado e compensador.

Num trabalho (2016) que compila informação sobre dez países com baixas taxas de fecundidade, Ronald Rindfuss e Minja Kim Choe escrevem (na introdução da obra, página 10) sobre este importante fator:

While comparable measures were not available for all 10 countries, it appears that the household division of labor (including childcare) is most equal in Norway, which also has a relatively high level of fertility, as theory would predict. Austria, the Czech Republic, Italy, Spain, and Taiwan all appear to have a very unequal division of domestic labor, as well as quite low fertility. Within Canada, Québec has a more equal division of domestic labor, and higher fertility, than the rest of the country. (Rindfuss e Choe, 2016:10)

O envolvimento dos pais nos cuidados infantis e nos trabalhos domésticos é uma questão de grande relevância quando se analisam as possíveis diferenças quanto às decisões sobre a maternidade, tendo, por isso, implicações noutras determinantes da fecundidade. Um dos países com maiores níveis de igualdade de género é a Noruega (aliás como no geral nos países nórdicos).



O. Kravdal sumariza da seguinte forma as principais forças que suportam uma taxa de fecundidade mais elevada naquele país:

(...) Norway is in an advantaged position economically, which probably contributes to the country's relatively high fertility.

(...) This political willingness may stem from ideas about public responsibility for individual well-being that are strongly rooted in Nordic societies (...) accompanied by a widely accepted ideals of gender equality. Indeed, the Nordic countries score at the highest level on a very broad gender-gap index developed by the World Economic Forum (2014). It is possible that Norway's gender-equality ideals also affect fertility positively through men's involvement with children and housework. (2016:22)

Neste contexto, a literatura internacional sobre o impacto das licenças parentais, sugere que a maior ou menor propensão das mães e pais em tirarem a licença parental é sensível a dois parâmetros: o uso da licença ser exclusivo (ou não) para a mãe e o nível de compensação económica oferecida (cf. OCDE, 2011). A maioria dos países que encorajam os pais a tirarem dias de férias (licença de paternidade) oferecem uma compensação proporcional ao salário (até a um limite máximo). Atendendo a que os homens, em regra, ganham mais do que as mulheres, o gozo da licença implica uma menor perda quando a compensação é proporcional ao salário do que quando é atribuído um montante fixo, que tende a ser baixo.

S.R Brauner-Otto (2016) analisa as principais tendências nas políticas de parentalidade no Canadá mostrando que há uma grande variação entre as diversas regiões daquele país. Em termos das questões relacionadas com a igualdade de género, o referido autor sustenta:

In terms of gender equality, daycare expansion has been linked to a decrease in households with a traditional division of household labor. The proportion of families with a breadwinner/homemaker employment model declined in Québec by more than 5% from 1996 to 2006, compared to a 0,5% decline in the rest of Canada. One-half of this decrease in Québec was due to an increase in the proportion of couples who both work full time (...). Over the same period, there has also been a small change in the division of childcare between couples, with a slightly greater increase in the number of couples reporting equal sharing of childcare in Québec

than in the rest of Canada (...). Improvements in work-family balance and decrease in gendered divisions of household labor are linked to increased fertility in many existing theoretical frameworks. (2016:117)

Em sentido contrário, a Áustria e a República Checa são dois exemplos onde ainda há muito a fazer nestas matérias. Por exemplo, ao nível do envolvimento dos pais no cuidar dos filhos, T. Sobotka refere:

At the present, neither Austria nor Czech Republic provides statutory paternity leave after childbirth. Austria was one of the first countries in Europe to provide an incentive for fathers to participate actively in parental leave, applying a “take it or lose” criterion for an additional leave period in 1996. Austrian fathers still show very low participation, however. In 2012, their share in total parental leave was only 4.7% with only 17% of all fathers taking at least some leave, typically for several months only (...). Even fewer fathers take parental leave in Czech Republic. (2016:154)

Também em Espanha (assim como na maioria dos países do sul da Europa) o aumento na igualdade de género no emprego não foi acompanhado por um aumento equivalente na igualdade de género em casa, embora algumas mudanças nessa direção tenham ocorrido. P. Baizan faz um resumo desta situação no caso de Espanha:

The results of time-use surveys in 2002 and 2009 are illustrative (Domínguez-Folgueras 2015). They show that for couples under the age of 50 there is some gender convergence in the number of average daily minutes devoted to employment: Women worked an average of 132 minutes a day in 2002 and 136 min in 2009, while men worked an average of 281 min a day in 2002 and 229 min in 2009. The equivalent figures for domestic work (excluding care) were 197 and 168 min for women and 37 and 54 min for men. Men seem to be slowly increasing their contribution to childcare: Women devoted 64 min a day to childcare in 2002 and 81 min in 2009, while men devoted 27 min a day to childcare in 2002 and 51 min in 2009. Detailed regression results that control for several variables, including time spent in different activities and the age of children, show significant differences between 2002 and 2009. There are some signs that a greater father involvement in childcare may exert a positive effect on fertility in Spain as in other countries. (2016:208)

A promoção da igualdade de género em muitos países, nomeadamente nos países do sul da Europa, só será possível a médio/longo prazo, sendo necessárias políticas públicas mais ativas nesse sentido e a introdução destes temas nos currículos escolares (Baizan, 2016; Kravdal, 2016).

### **1.5. Questões relativas à educação**

Não é fácil estabelecer um caminho claro de causalidade entre as variáveis contextuais, por um lado, e os resultados demográficos, por outro. No entanto, a relação entre educação e fecundidade há muito que é reconhecida sendo o argumento principal que quanto maior o nível de educação das mulheres menor é a taxa de fecundidade. John Caldwell (1982) sustenta que o declínio da fecundidade começa de uma forma clara com o advento da escolaridade obrigatória (Caldwell, 1982: 183). No entanto, há indícios que apenas só quando o número de anos de escolaridade é significativo é que o efeito sobre a fecundidade se faz realmente sentir.

Num trabalho de 2014, Basten *et al* mostram que nos países europeus com baixas taxas de fecundidade existe uma correlação positiva com algum significado entre a dimensão da família, ou a ausência de filhos, entre mulheres com o ensino superior completo.

Apesar disso, nos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento há estudos que mostram uma grande variação nesta matéria. Um trabalho levado a cabo por Lloyd *et al* (2000) na África subsariana, mostra que essa relação é inconclusiva quando nos centramos na educação formal (4 anos). Ao contrário, os dados recolhidos na Etiópia, mostram que 4 anos de escolaridade têm já algum impacto nos níveis de fecundidade. Além disso, neste último país, este impacto parece exercer uma externalidade positiva, isto é, mulheres sem educação formal, mas que vivem em comunidades com maior nível educativo tendem, também, a ter menos filhos.

Outra faceta relativa a esta problemática fecundidade-educação-sistemas educativos, prende-se com a própria organização dos sistemas educativos e

com os custos relativos à escolaridade. Nas tabelas seguintes, apresentamos uma síntese sobre algumas características dos sistemas educativos que podem ser encontrados nalguns países que, embora normalmente não sejam tidos em conta, têm a sua importância na hora de tomar decisões sobre (não) ter filhos

Tabela 9: Características do sistema educativo em Itália

Principais características
As crianças estão na escola por um período relativamente curto - apenas de manhã no caso das escolas secundárias. Há muita dificuldade em obter lugar para programas públicos de atividades extracurriculares sendo, por isso, da responsabilidade dos pais a organização (e o pagamento) dessas atividades. Tal situação, dificulta o emprego a tempo inteiro para as mulheres/mães tendo como consequência, em muitos casos, a opção por não terem filhos, ou mais filhos.

Elaboração própria. Fonte: May, 2012

Tabela 10: Características do sistema educativo na Áustria

Principais características
Neste país há, também, uma grande dificuldade em conseguir vagas nos poucos programas extracurriculares (públicos) uma vez que o horário de funcionamento das escolas, nomeadamente no ensino básico, é apenas num turno. As atividades extracurriculares privadas são, em regra, extremamente caras.

Elaboração própria. Fonte: May, 2012

Tabela 11: Características dos sistemas educativos em Taiwan, Japão e Coreia do Sul

Principais características
Nestes países, assim como noutros nesta região do mundo, as crianças desde muito cedo se têm que preparar para os importantes exames de admissão quer ao ensino médio quer às Universidades. A larga maioria dos pais tem de colocar os seus filhos em centros de explicação específicos para a preparação destes exames. Ora tal decisão (quase obrigatória) não só envolve despesas consideráveis, mas consome muito tempo às mães – recolha de informação sobre os centros, levar os filhos a essas aulas, preparar refeições e, muitas vezes, ajudar em casa as crianças e jovens nos trabalhos escolares.

Elaboração própria. Fonte: May, 2012

Tabela 12: Características dos sistemas educativos na França e na Noruega

Principais características
Em comum estes dois países apresentam uma estrutura para o ensino básico e para o ensino secundário que reduz a incompatibilidade entre o emprego e a paternidade. Ao contrário de outros países, o tempo de permanência na escola é relativamente longo. No entanto, as escolas fornecem o almoço e as atividades extracurriculares. No caso particular da Noruega, como os níveis de criminalidade são muito baixos, os pais estão mais disponíveis, do que em outros países, para deixarem os filhos por sua “conta e risco” depois de saírem da escola.

Elaboração própria. Fonte: May, 2012

A larga maioria dos jovens noruegueses estão matriculados em Institutos Superiores ou Universidades. De facto, a proporção de jovens adultos que se espera complete a educação superior é um pouco mais alta do que a média europeia (Cf. OCDE, 2013). É relativamente fácil para um estudante, seja homem ou mulher, completar a sua educação mesmo que tenha filhos o que reduz a tendência crescente na maioria dos países desenvolvidos em adiar a maternidade, normalmente para depois da conclusão dos estudos superiores. O caso português parece-nos paradigmático desta situação.

Uma das razões é que a Noruega tem um sistema educacional muito flexível que permite que os estudantes saiam e reentrem com facilidade na Universidade. Além disso, os estudantes têm acesso a creches para deixarem os filhos (muitas nas próprias universidades) o que potencia o não abandono escolar pelo facto de ser mãe ou pai.

Outra característica do sistema norueguês, é a facilidade no financiamento dos seus estudos. Não há propinas na Universidades, à exceção das escolas privadas, e o sistema de empréstimos está bastante vulgarizado e é muito eficiente.

A este propósito atente-se na posição de Brauner-Otto:

(...) the degree of openness in the education system in later grades may also influence childbearing. (...) Open school systems are ones in which it is comparatively easy to return to school, for instance after having a child. The mother-student roles are generally considered to be incompatible, especially when mothering small children, so the ability to move back and forth between the two

roles may make childbearing more appealing. In Canada, much as in the United States but in sharp contrast to countries such as Japan, students can apply to any college or University they choose, and they can apply at any time in their lives. (2016:121)

O. THévenon sobre esta temática faz a seguinte “radiografia” sobre a situação em França:

Another aspect of the French situation is that fertility varies with educational level and migration background, but to a lesser extent than in many other countries. To move to late age at childbearing is observed for all women, and particularly among those with no educational qualifications. (...) But the process of entry into motherhood differs between social groups. According to the census surveys, mean age at first birth is 25 for the least-educated women compared with 30 for those with a college degree. The latter tend to concentrate their childbearing at around age 31, whereas births among women with no educational qualifications are more spread out over time. Unqualified, non-native-born women have higher fertility than their equivalents in the native-born population, whereas women with college degrees have broadly similar fertility levels whether born, or not, in France. (2016:52)

Por fim, o sistema educativo espanhol – que tem algumas similitudes com o português - caracteriza-se por ser altamente padronizado, pouco diferenciado e que apresenta um tipo de ensino muito “académico”, isto é, com conteúdos que não facilitam a ligação ao mercado de trabalho. Apesar das barreiras para os estudantes reentrarem no sistema educacional serem baixas, poucos indivíduos reentram no sistema, especialmente depois de terem constituído família.

A este respeito P. Baizan defende:

Increasing educational enrollment and attainment has been one of the main drivers of the postponement of family formation. (...) More years spent in education directly delay such transitions as entering the labor force, leaving the parental home, and forming a partnership. For women, the effects of higher educational attainment on labor-market participation also lead to a postponement and reduction of marriage and fertility. (2016:203)

Como acabámos de ver, a questão dos sistemas educativos/educação é apenas mais um dos fatores que influenciam a fecundidade a par do mercado de trabalho, das políticas de família e das questões de género que interagem e se combinam de formas muito diferenciadas.

## **1.6. Questões relativas à Habitação**

As políticas públicas conformam um campo muito vasto que, habitualmente, se divide por áreas ou setores. As políticas da habitação são um exemplo de uma área chave das políticas públicas a par de outras como a saúde, os transportes, a educação, o meio ambiente, a política social, a política económica, o planeamento urbano – entre outros.

As autoridades públicas podem, ou não, considerar algumas destas áreas como prioritárias. No que diz respeito à fecundidade, a escolha por parte dos governos dos principais fatores a implementar é central. As políticas ligadas ao mercado da habitação tiveram (têm) importância, mesmo que por vezes seja pouco perceptível, nas decisões sobre a natalidade.

Na maioria dos países desenvolvidos, com a exceção de alguns do leste da Ásia, a expectativa dos jovens que casam, ou que vivem em regime de coabitação, é viverem em habitação independente. Por isso, é também expectável que quanto mais fácil for obter uma casa, comprada ou arrendada, maior probabilidade haja de os casais terem filhos.

Itália e Espanha são exemplos de países onde é difícil os jovens casais terem acesso à habitação sendo que, em ambos os casos, as taxas de fecundidade são bastante baixas. A proporção de casas disponíveis para arrendar é baixa; também a falta de habitações sociais (públicas) é francamente diminuta. Acresce, ainda, que os bancos (credores) exigem bens (que podem ser de fiadores) que garantam o valor da hipoteca da casa. Também a venda, ou mesmo arrendamento, a jovens é, em regra, muito dificultada, principalmente nos casos em que não há segurança nos empregos. Outro fator importante é o

do enorme aumento dos preços, nomeadamente nos grandes centros habitacionais.

Ao contrário, pode constatar-se que certas políticas governamentais possibilitam a obtenção de casa por parte dos mais jovens que querem constituir família. A título de exemplo, o valor das hipotecas é bastante baixo no Canadá e na Noruega. Em França, por seu lado, cerca de 20% das casas disponíveis são de habitação social.

Já no Reino Unido, é muito mais fácil um casal arranjar uma casa se já tiver um ou mais filhos. De novo na Noruega, são disponibilizadas residências para estudantes universitários onde é possível os mesmos terem os filhos consigo. Por sua vez na Áustria o paradigma principal é o do apoio financeiro para as famílias mais carenciadas que pretendam arrendar casa.

Os mercados de habitação exercem, assim, uma importante influência nas diversas etapas na formação de uma família. Os casais, muitas vezes, preferem ter condições que consideram aceitáveis – nomeadamente uma habitação com um mínimo de qualidade - antes de terem filhos.

O. Thévenon apresenta uma síntese bastante clara sobre esta problemática:

Housing quality is not the only dimension that matters, however; the structure of the housing market is also an important dimension. Countries with the highest quality of housing do not necessarily provide an environment that is conducive to having children if there is a shortage of housing that is appropriate for young people wishing to start a family. (...) Another key factor is the affordability of both home ownership and rental housing. A large, affordable rental sector can offer the opportunity for young people to have their parental home quite early and have a child in a home of their own. Policies making home ownership affordable may also increase the options for young families. In contrast, widespread home ownership combined with a strong norm that favors ownership and/or low affordability or accessibility of homes to purchase might lead couples to restrict their fertility plans significantly. (2016:54)

No entanto, o mesmo autor, refere (206:55) que não existem estudos que comprovem haver, em França, uma relação causal entre o mercado de habitação e as decisões dos casais terem filhos.



Também vários trabalhos feitos no Canadá mostram que, neste país, apesar de não haver uma relação causal clara, as questões da habitação aparecem muito associadas à fecundidade. Numa análise com algum detalhe feita por S.R. Brauner-Otto relativa ao Canadá o autor afirma:

No research has investigated the degree to which housing availability and ownership may lead to delayed or foregone fertility, however.

(...) There have been specific housing programs designed to expand the stock of affordable housing and improve access. Federal efforts, overseen by the Canadian Mortgage and Housing Corporation, consist largely of supports for home ownership.

(...) Additionally, each province has its own housing authority and, as of 1996, the provinces are solely responsible for public (or social) housing.

Québec did have an explicit family housing policy, the Home Ownership Program, for a few years in the late 1980s.

(...) Unfortunately, I know of no explicit evaluations of these housing programs or their connection to fertility or even to other family behaviors. (2016:123)

A importância de certas políticas, ou medidas, sobre o mercado da habitação, está bem presente na maioria dos países que fizeram a transição de um regime socialista/comunista para um novo regime capitalista. Na totalidade desses países, além do Estado construir e fornecer habitações sociais, os mercados de habitação eram fortemente regulamentados e controlados (pelo estado). A passagem para outro tipo de regime, substituem progressivamente esta situação tendo-se, agora, um mercado privado de habitação restando apenas alguns apartamentos que são propriedade dos municípios.

Esta situação está bem ilustrada no caso dos países vizinhos, mas com situações muito distintas no que às políticas de habitação diz respeito. T. Sobotka explica da seguinte forma essas diferenças:

Austria has a long tradition of providing housing, mostly owned and maintained by municipalities, to lower-income residents. Around one-fifth of the population lives in low-rent public housing. Moreover, rents in most private rental apartments are regulated, making rental housing affordable for most people and giving young adults the opportunity to establish their own households.

(...) In contrast, very limited public housing exists at present in Czech Republic. Most housing is owner occupied, following massive privatization in the 1990s and 2000s, and housing costs are among the highest in OECD countries. (2016:154)

Num relatório da Comissão Europeia de 2008 (*Family life and the needs of ageing population*), 39% dos indivíduos dos países da União Europeia respondentes a um inquérito sobre as dificuldades que as famílias sentem no seu dia a dia e o peso que tal pode ter na decisão em ter filhos, referem que a principal razão está relacionada com o custo das habitações.

As políticas de fecundidade que têm sido implementadas nos anos mais recentes, pretendem criar condições para um ambiente mais amigável das famílias. O seu impacto, no entanto, tende a ser por vezes muito limitado e não imediato. Além dos assuntos da igualdade de género, envolvimento dos pais na educação dos filhos, segurança no emprego, também a habitação é um fator a considerar quando se desenham e implementam políticas públicas para as famílias.

### **1.7. Questões relativas à assistência à infância e às licenças de maternidade**

Segundo alguns autores qualquer programa público comporta, pelo menos, cinco dimensões (Mény e Thoenig, 1989; Muller e Surel, 1998). A primeira é a existência de um conteúdo. Dando um exemplo ligado ao tema agora em análise, a política de «cheque bebé» lançada pelo governo Zapatero em Espanha (julho de 2007), pretendia fomentar o aumento da natalidade com um incentivo financeiro de 2500 euros por criança nascida, independentemente dos recursos familiares. Sendo um dos países europeus com uma fecundidade das mais baixas, o governo espanhol pensava poder (e dever) incentivar a natalidade.

A segunda dimensão importante é o calendário. Trata-se de programar a ação governamental no tempo para maximizar o seu efeito. Neste caso do «cheque

bebé», durou quatro anos (de julho de 2007 a janeiro de 2011), durante os quais 500 mil pais tiveram acesso a este subsídio. Como muitas outras medidas públicas, esta terminou por falta de financiamento mesmo que, na sua formulação, não houvesse qualquer data para terminar.

Uma terceira dimensão prende-se com a causalidade, isto é, implementa-se uma medida/política pública porque se crê que haverá um certo efeito X sobre um dado grupo Y. A política do «cheque bebé» parte do princípio que o fator mais importante para um casal decidir ter filhos é a sua situação económica. Sendo uma das variáveis mais importantes, há, no entanto (como vimos) outros fatores igualmente decisivos como sejam a conciliação do trabalho com a vida familiar, a existência de creches ou mesmo a modificação dos horários laborais.

Em quarto lugar, todos os programas públicos abarcam um certo campo de ação. Este campo é constituído por grupos de pessoas num dado espaço geográfico. Continuando com o exemplo do «cheque bebé», ele só se aplicava no caso de as mães terem o filho em solo espanhol. Este critério territorial gerou alguns problemas de aplicação, especialmente em zonas fronteiriças.

Por fim, a última dimensão prende-se com a existência de mecanismos sancionatórios para quem, indevidamente, tenha sido beneficiário de um certo programa público para o qual não tinha condições. No exemplo que temos vindo a apresentar, foram várias as famílias que tiveram que devolver os 2500 euros do subsídio porque os seus filhos nasceram em hospitais fora de Espanha, nomeadamente em Andorra.

À semelhança do Programa «cheque bebé», os decisores políticos nos vários países, nomeadamente nos que apresentam baixas taxas de fecundidade, têm proposto um conjunto de programas públicos/medidas para inverter esta tendência. Apresentamos na tabela seguinte (tabela 13) uma síntese de alguns exemplos de Programas/medidas sobre subsídios e licenças de maternidade implementados em vários países.

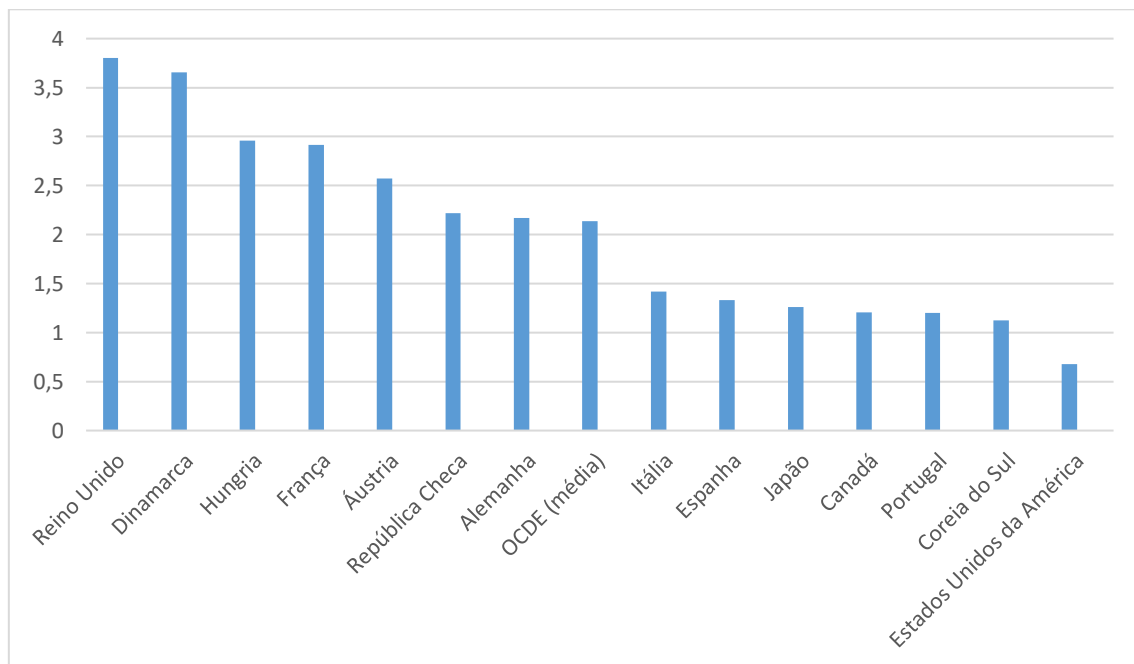
Tabela 13: Exemplos de medidas para inverter a baixa natalidade (dados relativos a 2015)

País	Medidas adotadas
Alemanha	14 semanas de licença de maternidade, com licença parental até 36 meses
França	16 semanas de licença (com proteção de emprego), 6 semanas antes e 10 semanas depois do nascimento. A licença é maior (26 semanas) no caso do nascimento do 2.º filho. Depois da licença de maternidade terminar, os pais podem ter uma licença adicional até as crianças terem 3 anos não havendo perda do direito à reintegração no mercado de trabalho
Irlanda	26 e 14 semanas de licença para mães e pais, respetivamente
Itália	Subsídio de 1000 euros pelo nascimento do 2.º filho
Polónia	Pagamento de 258 euros às mães por cada novo nascimento (o dobro para as mulheres pobres). Esquemas vários de ajuda no pagamento do aluguer de casa
Rússia	Assistência totalmente grátis durante a gravidez e parto, incluindo vitaminas e suplementos
Suécia	18 meses de licença paga e redução de horas de trabalho (quando a mulher regressa ao seu emprego)
Reino Unido	6 meses de licença paga para as mães e, opcionalmente, 6 meses de licença não paga (findo os seis meses iniciais). Entrada gratuita nas creches públicas
Taiwan	6 meses de licença de maternidade (100%) podendo ser estendida por mais 18 meses (não pagos)

Fonte: adaptado de J May,( 2012); R.Rindfuss e M Kim Choe (editores), (2016)

Os dados recolhidos e tratados pela OCDE relativos a 2013 (OCDE 2018), mostram uma grande disparidade dos gastos públicos com as famílias, em 2013, em vários países.

Gráfico 2: Gastos públicos com as famílias, em percentagem do Produto Interno Bruto - dados de 2013.



Fonte: Elaborado a partir da OCDE, *Family Database* 2018

Os gastos variam de um valor máximo de 3,802 (Reino Unido) para um valor de 0,680 nos Estados Unidos da América. O valor médio dos países da OCDE é de 2,139 estando, Portugal, claramente abaixo deste valor (1,200).

O que tem acontecido, na prática, é que não há evidências claras que muitos destes programas e/ou medidas pró-natalidade tenham uma eficácia comprovada. Apesar disso, alguns estudos apontam para efeitos positivos que medidas implementadas sobre licenças e subsídios de maternidade têm sobre a fecundidade (Ronsen, 2004; Kalwij, 2010; Ang, 2015).

Por último, é de notar que a situação económica de um país tem implicações diretas nos apoios (não) concedidos em matéria de políticas das famílias. Não é por acaso que em termos de transferências em dinheiro, gastos com serviços de apoio à infância e benefícios fiscais para as famílias, o Reino Unido, a França, a Dinamarca, a Suécia, a Noruega e a Finlândia liderem o *ranking* dos países europeus, enquanto que Espanha, Portugal, Itália e Grécia estejam muito longe dos primeiros lugares. Aliás, esta relação ficou bem patente com a crise financeira de 2008 que levou a que muitos governos fizessem ajustamentos, nalguns casos cortes violentos, nos apoios às famílias.

### **1.8. Questões relativas ao planeamento familiar, aborto e reprodução assistida**

Um determinante muito importante para as questões da fecundidade é o do acesso aos vários métodos contraceptivos e ao acesso (e aceitação) do aborto. Mais recentemente, as questões relacionadas com a reprodução assistida tornaram-se um tema presente na agenda política em muitos países, principalmente nos países mais desenvolvidos, até pelas questões éticas que levanta. Sobre algumas dessas implicações éticas, J.May sustenta:

In the process, societal norms have been strained. Reproductive technologies have also raised ethical discussions because “ethicists do not agree on the moral status that human embryos deserve” (Dickens 2003:852). A host of new technical and legal issues have been raised with respect to reproductive technology including, but not limited to, legal status of children, rights of sperm's and eggs' donors (should they remain anonymous?), and the oldest biological and legal age of parents and donors. (2012:260)

Apesar desta recente temática, ao nível macro demográfico, o impacto das novas técnicas de reprodução assistida parece ser limitado. Mesmo em países como a Dinamarca onde as técnicas de reprodução assistida são bastante utilizadas, o número de nascimentos, por esta via, ronda os 4% do total dos nascimentos nesse país (May, 2012:260).

O conceito de planeamento familiar que surgiu no pós-guerra procurava uma maior legitimação e aceitação de políticas e abarcava não só o controlo da natalidade fundamentalmente corporizada na vertente contraceptiva, integrando igualmente outras componentes da promoção da saúde da mulher tal como o apoio a casais com problemas de infertilidade. No entanto, este conceito integrava também em muitos países, e ao nível das principais agências internacionais, uma clara componente política de controlo do crescimento demográfico (explosivo) dos países em vias de desenvolvimento. Esta tensão entre uma abordagem mais virada para o bem-estar e direitos individuais, e entre políticas de controlo demográfico, irá marcar os debates nestas áreas,

pelo menos até à Conferência Internacional de População e Desenvolvimento realizada pelas Nações Unidas, no Cairo em 1994; de um lado, a perspetiva da saúde pública e individual, centrada na resposta aos problemas dos indivíduos (sobretudo das mulheres) e da comunidade, do outro, as macro políticas de desenvolvimento e crescimento económico, em que o crescimento demográfico é uma das variáveis fundamentais a ter em conta.

Atente-se numa síntese interessante feita por J.May sobre os programas de planeamento familiar, nomeadamente quanto à dificuldade em medir o seu real impacto:

Family planning programs contributed to these changes although their effects have varied, influencing in different ways reproductive behavior and related factors. In assessing the effectiveness of family programs, what qualifies as “effective” varies with program designs, policy objectives, and specific contexts.

For one program, decreasing fertility among adolescents may be the primary objective. Another program may seek to promote family planning options in order to reduce the number of induced abortions. (...) Establishing the effectiveness of family planning programs is complex because such programs interact with many other dynamics and policies.

(...) All these elements help illustrate the difficulties involved with measuring the effectiveness of family planning programs. (2012:212)

Em alguns países em desenvolvimento o planeamento familiar, para além de ser uma medida adotada pelos casais foi, igualmente, uma política pública implementada para conter o crescimento da população.

Durante a década de 60, a pressão dos países desenvolvidos foi enorme, no sentido de haver uma grande quebra de natalidade. A justificação era a de que a causa dos problemas sociais nos países em desenvolvimento (mais pobres) seria, justamente, o crescimento incontrolado da população.

Houve diferentes posturas. Por exemplo, o Brasil apostou num conjunto de medidas para controlar o aumento da população (Alves, 2006), mas de uma forma muito distinta da (por exemplo) China ou da Índia (May,2012). Nestes

países, o processo foi controlado pelo Estado, enquanto que o governo brasileiro adotou uma postura de incentivos e de consciencialização, transferindo para as pessoas a responsabilidade da escolha do número de filhos que queriam ter (Bhering, 2014).

Mais importante do que uma medida em concreto ou um pacote de medidas, é «a coerência e a estabilidade das mesmas que podem produzir efeitos positivos, a longo prazo, na fecundidade, ou seja, a convicção de que as condições que estão na base da decisão de ter um filho serão asseguradas pelo tempo necessário. Por maioria de razão, recuar nas medidas implementadas pode ter impactos perniciosos» (*Inquérito à Fecundidade 2013*, Instituto Nacional de Estatística e Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014).

## **2. Envelhecimento da população**

### **2.1. Introdução**

A transição demográfica teve como uma das principais consequências o aumento da proporção de indivíduos com mais de 65 anos em relação à população total. Esta nova realidade coloca muitos e diversificados desafios às políticas de população, nomeadamente em áreas como o trabalho, a saúde e a segurança social, como bem refere Sarah Harper numa síntese interessante desta problemática:

New policy approaches in the light of population ageing must thus include the development of broad, coherent and integrated multi-pillar approaches to labor markets, health and social security. These should enable and promote longer working lives through lifelong training, education and skills updating, and the provision of appropriate working environments for old workers. (2014:8)



A autora continua defendendo a necessidade da existência de políticas para a segurança social e para saúde dos mais velhos bem como a importância da sua integração social.

They should further ensure that private family/household transfers are integrated into old-age security systems where possible; promote well-being and enable healthy active living to reduce chronic illness and healthcare costs, and support active contributory life for as long as possible; provide access to education across the life course to ensure that all individuals are prepared physically, mentally, socially and financially to cope with increasing individual responsibility for old age.

(Harper, 2014:8)

A necessidade de novas abordagens políticas aos problemas do envelhecimento da população é especialmente notória na Europa, um continente marcado por um forte envelhecimento demográfico. O quadro seguinte sintetiza a evolução do Índice de Envelhecimento (IE) na União Europeia (média), e em oito países europeus.

Quadro 3: Evolução do Índice de Envelhecimento (IE) na União Europeia (média) e em oito países europeus

Europa/países	1960	2016
União Europeia (28 países)	x	123,9
Alemanha	50,8	158,7
Dinamarca	42,0	112,9
Espanha	x	124,8
França	44,1	103,4
Irlanda	36,0	63,1
Portugal	27,0	148,7
República Checa	37,2	148,7
Noruega	42,6	119,9

Fonte: adaptado de PORDATA, acesso em 7 de dezembro de 2018

Neste contexto de acelerado envelhecimento da população, Portugal é um dos países mais envelhecidos do mundo. Nas décadas mais recentes, assistimos a alterações profundas do perfil etário da população portuguesa. Com base em dados disponíveis no Instituto Nacional de Estatística (INE) de 2015, da PORDATA (2017) e de Rosa, M. (2003;2012), apresentamos um novo quadro sobre esta realidade portuguesa.

Quadro 4: Evolução do perfil demográfico em Portugal

Período em análise	% de jovens (-15 anos) no total da população	% de idosos no total da população	% de jovens 15-24 anos
1960	29%	8%	26%
2017	15%	19%	16%

Elaboração própria

Face ao decréscimo da população em idade ativa a par do aumento da população idosa, o Índice de Sustentabilidade Potencial, isto é o quociente entre o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e 64 anos e o número de pessoas com 65 ou mais anos, poderá diminuir de forma acentuada. Com base nas projeções do INE (2015:12) «(...) em Portugal, entre 2012 e 2066, este índice passará de 340 para 149 pessoas em idade ativa por cada 100 idosos, no *cenário central*, valor que pode reduzir-se até 111 pessoas em idade ativa por cada 100 idosos no *cenário baixo*».

Os resultados de uma projeção feita pelo INE (2009) para 2060 apontam para que o número de pessoas com mais de 65 anos passe a ser quase o triplo do número de jovens. Também o grupo da população com 80 ou mais anos poderá vir a representar cerca de 13% da população residente em Portugal, ou seja, um valor que poderá estar próximo de 1,4 milhões de pessoas.

Maria João Valente Rosa, em relação ao envelhecimento da sociedade portuguesa sumariza do seguinte modo esse processo:

Em suma, os comportamentos demográficos (mortalidade e fecundidade) alteraram-se significativamente, gerando uma mudança no perfil da sociedade, havendo já quem caracterize como a sociedade «4-2-1» (quatro avós, dois pais e um filho). E, na medida em que o envelhecimento populacional em curso não acontece por acaso (remontando a sua origem para razões relacionadas com o desenvolvimento e a modernização da sociedade), não será de esperar que a população deixe de envelhecer. (2012:32)

É interessante a perspetiva desta investigadora que no seu ensaio “O Envelhecimento da Sociedade Portuguesa” (2012), questiona os múltiplos receios do envelhecimento demográfico: a «nossa» sobrevivência cultural (por efeitos da imigração), a perpetuação futura da população (por efeito da redução de nascimentos), a produtividade económica (por efeitos da menor produtividade dos mais velhos) e o pacto geracional do financiamento das pensões. Como refere a autora:

Digamos que o problema da sociedade portuguesa não é demográfico (...). E não se resolve com paliativos de tipo demográfico (...) ou com artifícios de outro tipo, como algum aumento da idade normal de reforma ou outra medida semelhante, os quais representam respostas, e não soluções, para o que está a suceder.

Assim, é preciso ter a noção de que a população continuará a envelhecer e perceber que o problema da sociedade portuguesa não é o do envelhecimento da sua população, mas antes da incapacidade de pensarmos de modo diferente perante uma estrutura populacional que tem outros contornos, porque envelhece. (2012:80-81)

Este questionar dos receios do envelhecimento levam-nos, de seguida, a refletir sobre a noção/definição (enquadramento) do que se pode entender por pessoas idosas.

## **2.2. Pessoas idosas e esperança média de vida: conceitos e consequências**

### **2.2.1. Conceitos de envelhecimento**

A definição (conceptualização) de “pessoa idosa” tem vindo a alterar-se significativamente. Hoje, as pessoas com 65 anos são “jovens” se fizermos uma comparação com a realidade que existia há cinquenta anos atrás. Os progressos da medicina e a melhoria dos estilos de vida alteraram a fronteira da “velhice” continuando, no entanto, a ser uma definição subjetiva. De igual modo a esperança média de vida também aumentou de forma substantiva. A este respeito, J.May refere:

To capture all dimensions of old age, one should include an estimate of health and quality of life among old people (the concept of life expectancy without disability). Another way to measure old age would be to include as one of its criteria the age at which a person becomes dependent on someone else. (...) A new definition of old age should combine physical, moral, and social dimensions, and not only endogenous demographic criteria. (2012:180)

Sendo o termo “envelhecimento” cada vez mais habitual no nosso quotidiano é, no entanto, usado em duas dimensões distintas: o envelhecimento individual (desde sempre utilizado) e o envelhecimento coletivo – conceito recente com cerca de quarenta anos de existência. Sobre o conceito de envelhecimento individual, Maria João Rosa sustenta:

No caso do envelhecimento individual, podem distinguir-se duas situações: o envelhecimento cronológico e o envelhecimento biopsicológico. O envelhecimento cronológico (...) resulta exclusivamente da idade. É um processo universal, progressivo, inevitável – ao que parece inscrito nos genes.

(...) O envelhecimento biopsicológico, sendo um reflexo do envelhecimento cronológico, é diferente deste, menos linear, não fixo em termos de idade, porque vivido por cada indivíduo de forma diferente. (2012: 20-21)

Quanto ao envelhecimento coletivo, a mesma investigadora (2012) distingue duas noções: o envelhecimento demográfico e o envelhecimento societal. Sobre o envelhecimento demográfico refere:

Para compreender o envelhecimento demográfico, é necessário ter presente que existem idades, consensualmente aceites, a partir das quais (...) todos os indivíduos são classificados em categorias fixas. (...). É a partir destas categorias etárias que se desenvolve o conceito de envelhecimento demográfico (ou da população), que se define como uma evolução particular da composição etária da população.

(...) O envelhecimento demográfico pode ser considerado através de vários indicadores sintéticos, como é o caso do aumento da «idade média da população» e do (...) índice de envelhecimento» (2012: 22-23)

Quanto ao envelhecimento societal, a mesma autora define-o da seguinte forma:

A marca visível do envelhecimento societal é a de uma sociedade deprimida, que se sente «ameaçada» com a sua própria evolução etária e com as mudanças que em si acontecem.

(...) Porque, associado à desaceleração do crescimento demográfico, este processo de envelhecimento pode significar a fragilização da economia (...) gerar uma desaceleração do ritmo de inovação (...) implicar um agravamento de custos indiretos do trabalho (...). O envelhecimento societal corresponde, assim, à estagnação de certos pressupostos organizativos da sociedade, por razões por vezes difíceis de compreender, como a retratada na expressão «sempre foi assim». (2012: 24-25)

Apesar do conceito de velhice se ter vindo a alterar perdendo a dimensão monolítica e uniforme, enquanto categoria social, tem permanecido institucionalmente ligada a um limiar de idade fixo, em regra ao que está definido como o da idade de acesso à reforma/aposentação. Ora esta ligação a um limiar de idade fixo, fortemente associado à reforma/aposentação, reforça a ideia da existência de uma categoria social, homogénea e estável. Como bem refere Fernandes:

Na perspectiva institucional hoje dominante, qualquer indivíduo, ao transpor o limiar da velhice, correspondente à idade limite da “passagem à reforma”, passa a integrar uma categoria social e, quase sem perceber, é levado a identificar-se com as qualidades que são socialmente atribuídas aos *velhos*. (1997:170)

António Fonseca (2016: 104) defende a necessidade de se promover uma *nova idade social*, liberta de categorias pré-estabelecidas em função da idade cronológica e daquilo que se espera do comportamento individual em cada etapa da vida, onde as vontades e aspirações individuais são conformes às expectativas sociais reguladas por um padrão normalizador: um tempo para estudar, um tempo para trabalhar, um tempo para descansar.

Maria João Rosa (2012:60) questiona este tipo de padrão normalizador propondo um modelo de ciclo de vida «(...) no qual as fases se apresentem em interligação, não se atropelem, mas onde coexistam de forma pacífica ao longo do tempo, para poderem entrar em interacção (...) um modelo em que as várias fases funcionem em complementos múltiplos e simultâneos, necessários para a completa realização dos indivíduos».

No fundo, António Fonseca (2016) e Maria João Rosa (2012) concordam na necessidade de ser feita uma nova revisão dos tempos de vida, onde o lazer, o trabalho e a formação não sejam fases estanques marcadas por fronteiras etárias arbitrárias, na esteira do que Philipson (2013) tem designado por «modernização do envelhecimento».

### **2.2.2. Reforma e velhice: conceitos distintos**

As imagens socialmente construídas da reforma estão, em regra, associadas à velhice. Um reformado é aquele que atingiu a idade ou o tempo de trabalho que lhe dá o direito a um salário sem trabalhar. Esta representação social interfere nas práticas sociais dos que se encontram nesta situação, contribuindo para o reforço da identidade social desta categoria de indivíduos.

Apesar desta imagem socialmente construída, emergiu nos tempos mais recentes a segmentação de duas categorias distintas: reforma e velhice. Esta segmentação vem pôr em causa alguns dos pressupostos iniciais que fundamentavam a legitimidade da reforma face à velhice. Sobre este tema, Ana Fernandes sustenta:

A idade da reforma, que coincide com a definição institucional da velhice, tem sido objeto de debates, políticas sociais, especialmente nos países onde se implementaram reformas que incluíram o aumento deste limiar de idade.

Uma certa perturbação ao longo das trajetórias de vida, de que aos poucos nos vamos dando conta, tem contribuído para separar a velhice da reforma. A velhice parece surgir agora, de forma mais nítida, associada às várias incapacidades (físicas, psíquicas e mesmo materiais) que surgem nas idades muito avançadas. Neste novo cenário, deparamos com a existência de uma *idade nova*, uma fase do ciclo de vida, situada entre a passagem à reforma e a velhice propriamente dita. (2016:27)

Nesta nova perspetiva, a reforma é cada vez mais o que cada um faz dela. A diversidade de experiências no modo como decorre a transição da vida profissional para a reforma corresponde, no fundo, à própria diversidade de experiências enquanto trabalho no que António Fonseca (2016:123) designa por «des-estandarização dos modos de trabalho e de reforma»

Com cada vez mais frequência a reforma passa a acontecer em plena meia-idade e, mesmo que suceda aos 65-70 anos, no que habitualmente se designa já por velhice, não tem de ser vista como algo com uma conotação negativa. A Fonseca defende a este respeito:

A “passagem à reforma” é cada vez mais encarada como uma das *transições significativas* de que a segunda metade da vida é feita, mas, ao contrário do pensamento tradicional, já não é circunscrita a uma determinada idade cronológica ou à fórmula de *tudo ou nada* característica da dicotomia trabalhador ou reformado. (2016:16)

Esta linha de raciocínio é amplamente desenvolvida por Phillipson (2013) para quem fruto da evolução que as sociedades sofreram nas últimas décadas é necessário construir novas orientações de abordagem aos processos de transição inerentes à “entrada no envelhecimento”.

Sendo conhecida a forma (negativa) como as sociedades envelhecidas lidam com o envelhecimento da população, torna-se necessário alterar as lógicas e

os modelos tradicionais. Maria João Rosa levanta, a este propósito, um conjunto de questões muito pertinentes:

(...) porque não aceitar uma revisão dessas lógicas à luz dos desafios que se colocam às sociedades actuais, em vez de perpetuarmos a sua reprodução de modo acrítico? Porque não tomar consciência de que esses modelos nos foram transmitidos – durante séculos, provavelmente – por uma tradição cultural dependente de acontecimentos, de homens, de organizações, de movimentos com os quais já não temos qualquer afinidade? Numa palavra, porque não aceitarmos o facto simples de que poderíamos, hoje, ser diferentes do que somos se o que somos, ou como nos organizamos em sociedade, nos está a conduzir a um impasse? (2012:51)

António Fonseca (2016: 132) faz uma distinção (cada vez mais presente nas sociedades ocidentais) entre uma 3.<sup>a</sup> idade e uma 4.<sup>a</sup> idade. Esta distinção é feita à luz da existência de diferenças qualitativas entre estas diferentes idades da *velhice*, reduzindo a importância da idade cronológica e destacando o vetor da funcionalidade.

Concluimos este item reforçando a ideia de que o modelo de reforma baseado numa lógica de proteção social dos riscos ligados à *velhice* tem vindo a desaparecer progressivamente. Não há necessariamente coincidências entre as três modalidades de envelhecimento que antes convergiam na idade da reforma: a profissional, a social e a biológica.

### **2.2.3. Esperança média de vida e alterações na estrutura demográfica**

O crescimento da longevidade é um dos factos atribuíveis aos sucessos da modernidade. O aumento crescente da esperança média de vida, especialmente nos últimos patamares da vida, representa uma grande vantagem para as novas gerações que aí vão acedendo. As mudanças demográficas e sociais, tais como as significativas melhorias do estado de saúde das populações e o conseqüente aumento da longevidade humana, criaram novas modalidades, embora relativamente distintas para os homens e



para as mulheres. De igual modo, há diferenças significativas quando analisamos esta temática ao nível mundial.

Bruce Carnes defendendo uma perspetiva biodemográfica da longevidade e do envelhecimento é muito crítico relativamente à forma como são tomadas muitas medidas políticas sobre o envelhecimento muito influenciadas por dados estritamente demográficos.

Demographers play a particularly important role (...) because their research influences how social policies for age-based entitlement programmes are established and managed. Arguing that life expectancy and healthy life expectancy will continue to rise unabated has already persuaded many politicians that delaying the qualifying age for Social Security and Medicare is both logical and appropriate. The counter-argument is life expectancy is a population metric that applies to no single individual. It varies by gender, ethnicity and educational attainment, as well as a host of biological factors not coded in the databases used to estimate vital statistics. (2014:36-44)

Efetivamente, o recuo da propensão a morrer é avaliado por uma métrica (esperança média de vida) calculada em todas as idades. No quadro que a seguir se apresenta, mostramos alguns dados relativos à esperança média de vida em Portugal e nalguns países europeus – dados relativos a 2015 com base no EUROSTAT, 2016.

Quadro 5: Evolução da esperança média de vida à nascença – dados relativos a 2015

	Homens	Mulheres	HM
Portugal	78,1	84,3	81,3
Islândia	81,2	83,8	82,5
Suécia	80,4	84,1	82,2
Noruega	80,5	84,2	82,4
Espanha	80,1	85,7	83,0
Itália	80,3	84,9	82,7
França	79,2	85,5	82,4
Bulgária	71,2	78,2	74,7
União Europeia a 28	77,9	83,3	80,6

Fonte: adaptado de EUROSTAT 2016

O recuo da propensão a morrer é, obviamente, resultado de significativos progressos médicos, científicos e sociais que implicaram uma profunda modificação na estrutura da mortalidade. Para Fernandes (2016: 11) o que explica as diferenças da esperança de vida à nascença observadas nos diversos países «resulta de comportamentos de risco relacionados com desiguais estruturas sociais e culturais, e diferentes níveis de desenvolvimento económico e político»

Por seu turno, ao nível das estruturas demográficas das populações europeias, elas evoluíram para uma contração da base da pirâmide etária e para o alargamento do topo.

No caso particular do nosso país, os indicadores demográficos comprovam o alargamento dos topos da pirâmide colocando problemas acrescidos à sustentabilidade da Segurança Social. De facto, com base nos dados do EUROSTAT de 2016, a evolução do Índice de Dependência dos Idosos (IDI= Pop 65+/Pop 15-64)) em Portugal é preocupante.

Quadro 6: Evolução do Índice de Dependência de Idosos (IDI) em Portugal 1990-2014

Ano	IDI	Ano	IDI
1990	20	2003	25
1991	21	2004	25
1992	21	2005	26
1993	21	2006	26
1994	22	2007	26
1995	22	2008	27
1996	22	2009	27
1997	23	2010	28
1998	23	2011	28
1999	24	2012	29
2000	24	2013	29
2001	24	2014	30
2002	25		

Fonte: EUROSTAT (2016)

Em suma, e como bem faz notar Maria João Valente Rosa (2012: 32), « os comportamentos demográficos (mortalidade e fecundidade) alteraram-se significativamente, gerando uma mudança no perfil da sociedade, havendo já quem caracterize como a sociedade “4-2-1” (quatro avós, dois pais, e um filho), em substituição da sociedade passada, apelidada de “1-2-4”. (...) E na medida em que o envelhecimento populacional em curso não aconteceu por acaso (remetendo a sua origem para razões relacionadas com o desenvolvimento e a modernização da sociedade), não será de esperar que a população deixe de envelhecer»

### **2.3. Implicações económicas do envelhecimento populacional e desafios emergentes**

As profundas alterações demográficas ocorridas, obviamente que têm implicações económicas e sociais, nomeadamente pelas grandes alterações nos *ratios* de dependência. Para além das implicações individuais, há, sobretudo, implicações para os Estados. A discussão sobre o envelhecimento da população tem sido feita em torno de várias temáticas, nomeadamente: pensões; sistemas de segurança social; alterações nos cuidados aos idosos; equilíbrios fiscais macroeconómicos e fiscais; desempenho da economia; despovoamento. Mais recentemente emergiu uma nova temática: o envelhecimento ativo.

Para além destes assuntos, também as questões ligadas à saúde são centrais para as políticas públicas neste domínio. Os aumentos de novas doenças, como Alzheimer e doenças degenerativas, causam um grande impacto no crescimento das despesas com a saúde.

Sara Harper descreve os novos desafios económicos e as medidas que têm sido tomadas da seguinte forma:

The economic challenge is to maintain productivity among the older population for as long as possible, this both reducing the need for social security and enabling the financing of this for those who are no longer economically active. Furthermore,

many governments in particular in advanced economies, are exploring policies to address the demographic composition.

These measures may be approached by altering the age composition of the population, through encouraging changes in fertility and migration rates to increase the proportion of young people. Couple this with the potential to increase productivity through technological innovation and increased female participation, and the increased dependency ratio argument begins to weaken. (2014: 5-6)

Há, portanto, inúmeros receios que associam o envelhecimento da população à produtividade. No entanto, o que hoje está cada vez mais em causa não é a produtividade, mas a «necessidade de uma profunda mudança na forma da organização da sociedade, questionando certos direitos que entendemos por adquiridos» (Rosa, 2012:44). Esta última afirmação remete-nos para a importância dos Estados Sociais, edificados durante a segunda metade do século XX e que revelam, hoje, múltiplas dificuldades devidas, em grande parte, ao desemprego crescente, à deslocalização de empresas multinacionais e, precisamente ao envelhecimento populacional.

T. Piketty (2014) faz notar que o Estado alargou as suas funções sociais que passaram a ser cada vez mais amplas e abrangentes. O mesmo autor refere que ao longo do último século, todos os países ricos passaram de um décimo do seu rendimento nacional gasto em despesas para um terço a metade do seu orçamento. Estas despesas prendem-se, essencialmente, com a Educação, a Saúde, abonos e rendimentos de substituição. O sistema redistributivo moderno assenta, segundo Piketty (2014:719), num princípio de igualdade e lógica de direitos de acesso a bens como a educação, a saúde e as pensões de reforma.

Esping-Andersen (1990) classifica os estados-Sociais em três tipos, de acordo com os gastos em despesas sociais e a sua distribuição por diferentes áreas, como sejam as pensões, os cuidados de saúde, o mercado laboral e as políticas de família. Vincenzo Galasso e Paola Profeta na esteira de Esping-Anderson (1990) descrevem do seguinte modo os três tipos de Estado-Social, “corporativo”, “social-democrata” e “familista”:

A 'corporative' welfare state exists in continental Europe (e. in France, Belgium and Germany) that provides a high degree of social protection (...) Pension spending is a crucial component.

(...) A 'social-democrat' welfare state characterizes Northern European countries (...) and offers a high degree of universal social protection. To all citizens (...) welfare spending is balanced among the different programs. While pension spending remains the main component, at least 10 per cent of total social spending is directed to family policies.

A 'familiarist' welfare state is common in the Mediterranean countries (...) Here, social protection is targeted to the breadwinner, who is expected to share resources within the family. (2014: 74-75)

Num outro trabalho, Esping-Anderson (1998) tipifica a crise dos Estados Providência baseando-se em três fatores externos: a globalização financeira, as alterações demográficas, e as mudanças ao nível da família.

A globalização financeira produz efeitos ao nível das economias nacionais. O autor, no entanto, faz notar que os Estados do tipo "social-democrata" se desenvolveram nas economias mais abertas da Europa parecendo haver um nexo de causalidade entre as economias pequenas e abertas e a adoção de um forte Estado-Providência.

Quanto às alterações demográficas e suas consequências, elas foram já devidamente escalpelizadas no item anterior.

O terceiro fator diz respeito às mudanças familiares, particularmente notória no papel das mulheres na sociedade. Esping-Anderson, ainda num outro trabalho (2009) refere que se operou uma espécie de *masculinização* das opções das mulheres, particularmente as opções escolares e profissionais. Apesar disso, esta transformação não tem sido linear nas sociedades europeias. Diferenças salariais, conceitos e valores de família e políticas de suporte familiar, têm como consequência a existência de múltiplas configurações com implicações, por exemplo, ao nível da natalidade.

Num artigo publicado em 2000 sobre a reconstrução do Estado Social na Europa meridional, Ferrera escreveu:

Em Espanha, em Portugal, na Grécia e (em menor medida) na Itália, o Estado Social desenvolveu-se mais tardiamente e teve de enfrentar meios socioeconómicos mais problemáticos – incluindo o profundo atraso dos Povos do Sul. Nestes quatro países a protecção social entrou assim numa era de permanente austeridade, num estado de subdesenvolvimento institucional e financeiro sobrecarregado por desequilíbrios internos, tanto de carácter categórico como territorial. (2000:457)

Em síntese, os nove principais desafios emergentes do envelhecimento populacional, segundo o *US National Institute on Ageing* (2007), estão ligados a características que são observáveis nas sociedades contemporâneas.

1. Pela primeira vez na História, o grupo dos maiores de 65 anos excederá (globalmente) o número de crianças com idade igual ou inferior a 5 anos;
2. A esperança média de vida tem aumentado significativamente, colocando, inclusive, a questão do “limite possível” desse aumento da esperança média de vida;
3. O segmento da população com mais de 85 anos é o que mais tem crescido na maioria dos países;
4. As doenças crónicas são, agora, a maior causa de morte entre a população idosa;
5. O crescimento da população idosa, em muitos países, é acompanhado por um decréscimo da população (total);
6. A baixa natalidade e o envelhecimento da população colocam problemas na prestação de cuidados aos mais velhos;
7. A diminuição no número de pessoas ativas e o aumento da população idosa trazem problemas acrescidos aos sistemas de pensões e reformas;
8. A Segurança Social e a sua sustentabilidade começaram a estar em causa na maioria dos países; e, por fim,
9. O envelhecimento populacional tem efeitos vários sobre os direitos sociais, sobre a oferta de trabalho e requer novas abordagens às questões de ordem fiscal.

## **2.4. Sistemas de segurança social e pensões de reforma: tendências e desafios**

### **2.4.1 Sistemas de Segurança Social**

O debate sobre a sustentabilidade do sistema de pensões tem sido fortemente marcado por critérios de sustentabilidade financeira. Contudo, tem vindo progressivamente a reconhecer-se que as reformas necessárias à garantia da sustentabilidade financeira têm, também, de ser justas, isto é, que cumpram os objectivos de proteção financeira dos mais velhos e serem aceites pela sociedade. A sustentabilidade social é para Paula Albuquerque (2016:85) «(...) a viabilidade da manutenção das relações entre os diversos grupos sociais» e tal implica que a sustentabilidade dos sistemas de pensões resulta da existência de benefícios adequados e de justiça intergeracional.

A mesma autora refere a propósito dos sistemas de pensões que «(...) não se pode perder a noção de solidariedade, para que se mantenha a coesão social e para que a relação entre gerações seja mutuamente benéfica. Ou então corre-se o risco de nenhuma reforma ser politicamente possível» (Albuquerque, 2016: 86).

Boerit *et al.* (2002) defendem que ao nível de informação sobre a situação do sistema, bem como das alternativas possíveis, aumenta a aceitação da necessidade de ajustamentos. Também Fernández e Jaime-Castillo (2013) sustentam que a informação tem um papel preponderante na aceitação do aumento da idade da reforma. Entende, assim, que há que informar, tornar as reformas transparentes para que os cidadãos possam participar nas mesmas e/ou as entendam.

Com o progressivo aumento de beneficiários, os desequilíbrios nos sistemas de segurança social tornaram-se evidentes. Alguns estudos (May, 2012; Population Reference Bureau, 2007) apontam para a necessidade de se encontrarem (des)incentivos por forma a conseguir-se ajustar as políticas públicas às necessidades atuais. As principais medidas que têm sido seguidas são, essencialmente, desincentivar as reformas antecipadas; ajustar as taxas de saúde para os mais velhos; alterar as taxas de segurança social; promover

o envelhecimento ativo e criar incentivos para as famílias que cuidem dos idosos.

Outra via que tem sido seguida em vários países foi o complementar a política de pensões com a política de emprego. A aposta na formação e na atualização dos trabalhadores mais velhos permite a sua manutenção por mais tempo nos empregos promovendo a sua não discriminação.

Robert Holzmann refere a respeito das múltiplas alterações que ocorreram nos sistemas de pensões:

Across the world, pension systems and their reforms are in a constant state of flux driven by shifting focus, moving reform needs and a changing enabling environment.

(...) Over recent decades, this has led to a number of redirections and innovations through-out the world, including: the introduction or strengthening of basic protection for the vulnerable elderly; the move towards funded and refunded mandated schemes; and increased nudging by governments to encourage benefit coverage and 'Top-Ups' under voluntary and funded provisions. (2014:104)

Num trabalho sobre a reconstrução do Estado Social na Europa Meridional, M. Ferrera (1999) defende que, nestes países, as razões para a crise estrutural que afeta o *Estado Social* são razões «(...) essencialmente geo-evolucionistas» (Ferrera, 1999,457). Ainda para o mesmo autor, os países do Sul deveriam adotar uma estratégia distinta da seguida nos países continentais (em geral), que deveria passar pela promoção de políticas públicas orientadas para a família, em paralelo com as reformas no mercado de trabalho.

Mas o debate sobre a sustentabilidade demográfica e, conseqüentemente, sobre o rejuvenescimento das estruturas da população ativa, não passa apenas pela adoção de medidas/políticas de incremento da natalidade. As políticas de abertura à imigração vão ao encontro desse objetivo.

No relatório já referido (ONU,2000), numa projeção (2000-2050) para a União Europeia calcula-se que seriam necessários 949000 imigrantes (todos os anos) para estabilizar a população desses países (como um todo). Ora estas projeções são avassaladoras e mostram a extensão do problema da baixa



natalidade e da dificuldade em manter os atuais sistemas de segurança social nos países industrializados.

Apesar da importância da imigração como uma das formas de combate ao declínio da natalidade nos países industrializados, Harper refere a este propósito:

Immigration is seen as having the potential to prevent population decline, maintain the size of the labor force and thus the support ratio, and slow down structural population ageing. The impact of this has both short-and long-term implications. There is a direct impact of migration on future fertility increases, on population size, and on labor replacement through increasing the working-age population.

However, while immigration to Europe will in the short term achieve immediate increases in total fertility rates, population growth and labor market contribution, these are unlikely to achieve full replacement level, to be unsustainable over the long term (...). (2014: 47)

O próximo subcapítulo será precisamente sobre políticas de imigração. Deixamos, assim, para esse subcapítulo uma análise mais pormenorizada destes temas e problemas.

#### **2.4.2. Pensões e reformas**

A instauração dos sistemas de segurança social ocorreu no período que se seguiu à segunda guerra mundial, fortemente ligada à criação dos Estado-providência. De facto, assiste-se, neste período, à promoção da segurança no trabalho e a uma mobilidade social ascendente e transversal. Ana Fernandes (2016) refere que o êxito da aplicação dos sistemas de protecção social ao longo da segunda metade do século XX se ficou a dever «(...) à compatibilidade da sua estrutura organizativa com os desenvolvimentos demográfico, económico e social dos países europeus onde foram implementados» (Fernandes, 2016: 6).

É de notar que naquele período o envelhecimento populacional, embora já existente, era ténue sendo contrabalançado por uma elevada natalidade.

Também a economia assentava no pleno emprego bem como a carreira profissional assente, em regra, num emprego para a vida.

Este tipo de modelo de protecção social adequava-se, segundo Fernandes (2008; 2016; Gaullier, 1996) ao ciclo de vida repartido por três etapas: infância e juventude; vida ativa e velhice (“terceira idade”). Para Fernandes (2016:16) «o crescimento da longevidade veio perturbar esta arrumação e organização, como se a trajectória de vida fosse uma banda elástica que ao esticar se alterasse em toda a sua estrutura».

É importante assinalar que em Portugal só com a Constituição da República de 1976 (CRP) é que se estabelece o direito universal a uma pensão de reforma com a institucionalização do Sistema de Segurança Social (Cf. artigo 63.º da CRP). Os pressupostos da criação da segurança social ficaram consignados no artigo 9.º, alínea d) da CRP:

São tarefas fundamentais do Estado promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais.

Em Portugal houve durante um longo período de tempo dois planos de pensões, um para os funcionários públicos (a Caixa Geral de Aposentações) e outro para os trabalhadores do sector privado (a Segurança Social). A unificação dos sistemas apenas para os novos pensionistas, deu-se a partir de 2006. Apesar disso, ainda continuam a pagar-se pensões originárias dos dois regimes. De notar que as pensões não são todas de reforma; de facto, há também que considerar as pensões de invalidez e de sobrevivência.

A evolução do conceito de reforma depende de fatores estruturais e de fatores individuais. António Fonseca refere sobre esta temática:

Por um lado, a um nível estrutural, o desenho de políticas públicas visando retrain a tendência para reformas mais precoces e incentivar reformas mais tardias, procurando com isso assegurar a sustentabilidade financeira do mecanismo de pensões e valorizar o papel dos trabalhadores mais velhos, cujo número aumentará em resultado das alterações demográficas. Por outro lado, ao nível individual, sabemos que as decisões tomadas pelos trabalhadores no que concerne à reforma

não decorrem apenas da sua vontade, mas reflectem a atitude que mantêm face a múltiplas variáveis: perspectivas de evolução da carreira, satisfação profissional, regras vigentes de “passagem à reforma”, segurança financeira, estado de saúde, etc. (2016:110)

As medidas que têm sido tomadas são essencialmente técnicas, isto é, não têm questionado o sistema em si tal como está organizado e fundamentado. Só muito recentemente se tem assistido a um debate político e técnico sobre eventuais caminhos alternativos para o problema da sustentabilidade do sistema de pensões. Um dos aspetos mais discutidos tem sido o *plafonamento* das pensões de reforma. Esta alternativa consiste em criar um limite máximo salarial sobre o qual recaem as quotizações para o sistema, que seriam obrigatórias, e que se traduziriam num limite máximo do valor da pensão de reforma.

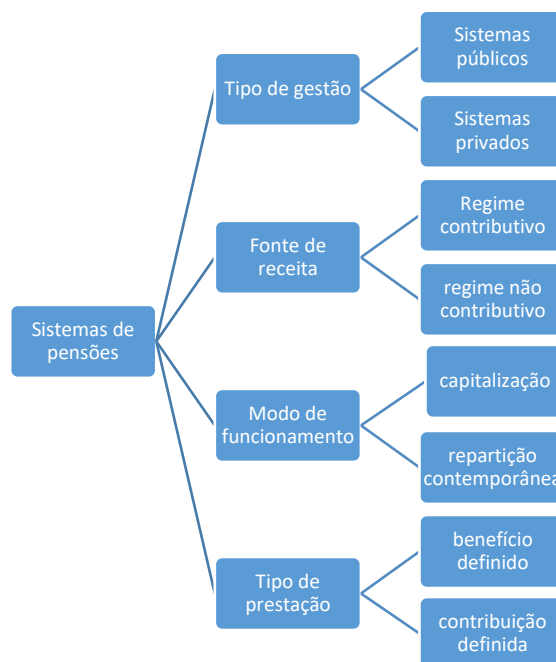
De seguida passaremos a analisar os principais tipos de sistemas de pensões existentes em vários países. O gráfico 3 que a seguir se apresenta é uma síntese da tipologia dos sistemas de pensões (Cf. Albuquerque, P., 2016; OCDE, 2014; Ferrara, C., 2014). Para uma melhor compreensão do gráfico apresentamos de uma forma sucinta as três principais definições.

Regime contributivo tem como receitas uma parte paga pelos trabalhadores (quotização) e parte paga pelos empregadores (contribuição);

Um sistema de repartição contemporâneo financia as prestações auferidas pelos pensionistas com base na riqueza produzida no mesmo período, isto é, são os que estão no ativo que financiam as pensões dos que já se reformaram

Num sistema de benefício definido, a prestação é calculada com base numa fórmula conhecida de antemão que pode depender dos salários auferidos, dos anos de trabalho e da idade da reforma.

Gráfico 3: Tipologia do sistema de pensões



Fontes: OCDE (2014); Albuquerque (2016); Ferrara (2014)

As reformas que têm ocorrido na Europa têm vindo a aproximar regimes teoricamente distintos. Como essas reformas, em regra, são aplicadas de uma forma gradual, os recém-entrados no mercado de trabalho ficam sujeitos a regras diferentes dos mais antigos ou dos já reformados.

Em relação a Portugal, Paula Albuquerque caracteriza do seguinte modo o nosso sistema de pensões:

Em Portugal, a principal componente do sistema de pensões públicas é contributiva, de repartição contemporânea e de benefício definido. (...) O sistema tem ainda uma componente não contributiva para quem não preenche os critérios da elegibilidade do regime contributivo e possui rendimentos mensais muito baixos. (2016:60)

Muitos países têm incentivado a adoção de planos voluntários de poupança privada que possam complementar as pensões públicas tendo como objetivo que os futuros pensionistas possam manter o nível de vida. Isto porque segundo um relatório da Comissão Europeia (European Commission, 2015) onde

se comparam os valores médios da pensão média com o do salário médio se projeta uma redução do rácio dos benefícios das pensões. Segundo esse relatório, Portugal será o segundo país da União Europeia com maior redução prevista para este rácio.

Num interessante artigo, Disney (2000) analisa as crises nos sistemas de pensões nos países da OCDE propondo três diferentes tipos de reformas possíveis: (a) uma reforma paramétrica do atual sistema de repartição; (b) a criação de um sistema de repartição contemporânea de capitalização; (c) a transição para um sistema de capitalização, total ou parcial.

A reforma paramétrica, isto é, a alteração na forma de cálculo das prestações recebidas, das contribuições a pagar ou nos critérios de elegibilidade para a reforma, tem sido a mais utilizada – nomeadamente em Portugal. Efetivamente, são visíveis na maioria dos países europeus alterações nos valores das prestações, alterações na idade da reforma e alterações no financiamento das pensões, nomeadamente nas taxas de contribuição.

Ao longo dos quase 44 anos de democracia, as políticas públicas e/ou medidas tomadas sobre as pensões em Portugal foram variando com os diferentes contextos sociais e políticos. Um dos objetivos do trabalho empírico é precisamente o tentar perceber como se tem processado este tipo de evolução e quais têm sido as opções seguidas.

### **3. Migrações**

#### **3.1. Introdução**

As migrações são uma das variáveis microdemográficas que mais estudos e análise têm tido pelas suas implicações demográficas. Alguns investigadores (Chesnais, 1992:153-189) apontam para uma possível *terceira transição demográfica*, especialmente na Europa e Estados Unidos da América. Esta *terceira transição demográfica* está diretamente relacionada com os novos movimentos migratórios que produzem transformações étnicas e sociais nas populações de acolhimento de imigrantes. Nas palavras de Coleman (2006:

401) essas transformações são devidas a «*high levels of immigration of persons from remote geographic origins or with distinctive ethnic and racial ancestry*».

Por sua vez, Cristina Gomes (2010:102), referindo-se a Portugal, faz notar a importância das migrações e o seu efeito «*(...) na dinâmica da população, o que se repercute, significativamente, quer na economia, quer a nível social, laboral, etc*».

A mesma investigadora apresenta uma síntese histórica dos movimentos migratórios em Portugal. Pela sua pertinência, destacamos duas situações:

A primeira refere-se ao período pós-25 de Abril de 1974, em que se assiste a um movimento de retorno (contrário ao que até então se tinha verificado) «*(...) de que resultou um intenso aumento da população portuguesa e suscitou a necessidade de medidas que permitiram integrar todos os que então regressaram ou vieram para o país*» (Gomes, 2010:103).

Ainda para esta autora (2010:103) é a partir dos anos 90 que se assiste «*(...) a uma viragem no debate político sobressaindo a inversão de Portugal de país de emigração para país de acolhimento*»

A imigração é indubitavelmente um dos assuntos de políticas de população mais controversos e debatidos nos países desenvolvidos, em especial em países que foram (ou são) tradicionalmente países de acolhimento (exemplos: Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados unidos da América). No atual contexto da globalização onde bens e serviços se movem facilmente e onde as necessidades laborais globais se acentuaram, seria expectável que as migrações (a imigração em particular) se acentuassem. No entanto, a imigração permanece relativamente contraída sendo um assunto que causa frequentemente “faísca” nos debates públicos nos países desenvolvidos.

Em praticamente todos eles, existem grupos, organizações ou partidos políticos que se opõe a políticas que favoreçam a imigração. Os principais receios prendem-se com as eventuais consequências socioeconómicas para as populações residentes tais como a perda de oportunidades de emprego e a eventual diminuição do *nível* de vida. Sobre este tema, Martin e Zürcher

acrescentam, ainda, os problemas associados aos valores culturais e religiosos:

From this perspective, immigrants are often seen in receiving countries as a threat to low-skilled workers, to the setting of the society, and even to a country's cultural and religious values. (2008:4)

Historicamente, muitas das políticas de imigração foram (ainda o são) o reflexo destes receios. Uma das consequências é precisamente a de restringir as condições de entrada assim como desenvolver mecanismos de seleção prévia de imigrantes. Estas políticas são hoje muito visíveis na maioria dos países europeus, mas também são facilmente reconhecidas na Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos da América.

Nos países desenvolvidos historicamente ligados à imigração (enquanto países recetores) a perceção e avaliação da imigração como fator positivo, ou negativo, por parte dos atores políticos que configuram os diferentes governos irão determinar o tipo de imigração, de nacionalidade e os planos de integração (quando existentes) (Pires, 2012:96-97).

Embora os atores políticos que agem direta ou indiretamente no processo de imigração - organizações não-governamentais pró-imigração, sindicatos de trabalhadores, organizações de imigrantes, grupos de interesse ou organizações religiosas, sejam importantes na construção das perceções sobre a imigração, a grande arena política situa-se nos Estados-nação. Como bem refere Kriesi *et al.*:

(...) given that the democratic political inclusion of citizens is still mainly a national affair, nation-states still constitute the major arenas for political mobilization. (2006:5)

É, pois, importante analisar a posição dos diferentes governos constitucionais portugueses (pós- 25 de abril de 1974) sobre a imigração, nomeadamente quanto ao nível de fechamento ou de abertura à imigração. De igual modo, dever-se-á perceber de que formas se tem processado a (não) inclusão de imigrantes em Portugal. Sónia Pires (2012) no seu trabalho *Imigração e governos constitucionais em Portugal: que estruturas de oportunidades*

*políticas?* parte da hipótese de que «os governos de Esquerda são mais abertos às questões de imigração e a processos de integração inclusivos e universalistas, enquanto que os governos de Direita são mais fechados e promotores da preservação da identidade e interesses nacionais» (Pires, 2012:95). Ora uma das nossas questões de investigação é precisamente esta: em termos de Políticas de População são visíveis diferenças significativas entre Governos com orientação política distinta? Em que contextos surgem os problemas ou preocupações ligadas às questões da população?

O fenómeno migratório sofreu profundas alterações ao longo dos tempos. Podemos distinguir três tipos de migrações: migrações forçadas, migrações laborais e migrações na era da globalização (Matias, 2014). Se no primeiro tipo podemos enquadrar as decorrentes de catástrofes naturais ou de guerras (por exemplo os milhões de deslocados na segunda guerra mundial), nas migrações laborais cabem as grandes deslocações Norte-Sul, isto é, migrações muito marcadas pela procura de melhores condições de vida (Matias, 2014).

Já a globalização proporcionou alterações significativas no fenómeno migratório, especialmente nos perfis migratórios.

Como concluiu a OCDE<sup>7</sup> no seu recente relatório sobre as migrações no mundo, o fenómeno migratório deixou de se centrar no factor trabalho para passar a resultar de elementos tão distintos como o capital humano e o investimento.

É certo que estas alterações profundas têm também impacto na sociologia das migrações. O factor-chave para a boa gestão dos fluxos migratórios deixou de ser apenas a relação entre as migrações e o mercado de emprego, a integração dos imigrantes e das suas gerações de descendentes ou o debate sobre o multiculturalismo ou a assimilação.

Os novos fenómenos migratórios exigem dos Estados uma política de captação de imigrantes qualificados, de par com a captação de investimento estrangeiro. (Matias, 2014:10)

Apesar desta nova fase, as várias formas de imigração coexistem sendo que a procura de trabalho, o reagrupamento familiar, a procura de refúgio (ou asilo) e

---

<sup>7</sup> International Migration Outlook, 2013



o estudar fora do país são, ainda, os principais modos presentes nas migrações internacionais. Não pode, no entanto, ser descurada a nova tendência das políticas migratórias pela procura do talento e, consequentemente, dos novos perfis que se desejam. A este mecanismo de atração de migrantes qualificados, Ayelet Shachar (2006) chama *reverse brain drain* (página 167). Também em Portugal esta situação é visível (Cf. Góis e Marques (2007); Malheiros e Esteves (2013)).

Sobre as novas tendências nas políticas de imigração, J. May sustenta:

Immigration policies in developed countries have changed significantly since the 1990s (...) In recent years, governments have adjusted policies to promote the immigration of the particular types of individuals they need and limit other forms of immigration, especially illegal migration. Generally, this has implied the immigration of more temporary migrants (including sometimes low-skilled migrants), as well as high skilled migrants. (2012:187).

Um outro tema pertinente do fenómeno migratório é o dos imigrantes que não “cabem” nas categorias anteriores que são habitualmente referenciados como “ilegais” ou “irregulares”. Andrew Geddes e Peter Scholten ao analisarem esta temática e o fenómeno das redes de imigração ilegal, recuperam o interessante conceito de “ilegalidade incorporada”.

(...) There has, for example, been an increase in migration that falls into categories defined by state policies as ‘illegal’ or ‘irregular’, i.e, migration that is not authorized by migration laws and policies in destination countries. (...) One unintended effect of this has been to direct migrants towards more dangerous routes of entry and to provide a powerful stimulus to the people-smuggling industry, as well as to government departments, international organizations, civil society groups, business, media organizations and researchers that all become involved in various ways in what Anderson calls ‘illegality Inc’ (Anderson,2014). (Geddes e Scholten,2016:3)

A emigração ilegal tem consequências muito negativas, quer para os imigrantes, quer para os países que os acolhem. Se de uma perspetiva economicista, imigração ilegal pode “beneficiar” o país de acolhimento - salários mais baixos à custa de exploração controlada por redes que permite

que alguns agentes económicos possam competir no mercado global, em termos gerais, para além das óbvias questões éticas envolvidas, a imigração ilegal impede a integração dos imigrantes e incentiva os empregadores a manterem salários baixos.

As migrações internacionais inserem-se hoje na globalização da economia mundial e moldam as economias e as sociedades. Martin e Widgren (2002:8) apresentam um quadro síntese bastante interessante com os fatores determinantes relativos às migrações. Os autores estabelecem dois tipos de migrações - económicas e não económicas - e cruzam esses dois tipos com três variáveis, a procura, a oferta e aquilo a que chamam *network factor* (Martin e Widgren, 2002: 6-9) que resulta da cada vez maior ligação com familiares e amigos que se encontram nos países de acolhimento. Para além destes fatores, há ainda a considerar outros que têm também muita importância nos movimentos migratórios internacionais, como sejam a ligação com a antiga potência colonial (fenómeno muito visível em vários países europeus de que Portugal é um exemplo), o conhecimento da língua e a revolução havida nos transportes e nas comunicações.

Tabela 14: Principais determinantes das migrações

Factors encouraging an individual to migrate			
Type of migrant	Demand -Pull	Supply-Push	Network/other
Economic	Labor recruitment; better wages	Un-or under- employment; low wages	Job and wage information flows
Non-economic	Family unification	War and persecution	Communications; transportation; assistance organizations; desire for new experience

Fonte: Martin e Widgren (2002:8)

Por tudo isto, as políticas migratórias são hoje um dos temas principais da agenda política, em particular da agenda demográfica. Os países desenvolvidos, em particular na Europa Ocidental, só poderão resolver (atenuar) o grande défice demográfico através de políticas migratórias consistentes. Só que este debate sobre as migrações tem que ser mais informado, menos emotivo e, acima de tudo, não pode ser marcado por preconceitos que em nada contribuem para a melhoria da situação dos imigrantes.

### **3.2. Políticas de imigração**

Os países desenvolvidos e que são, por razões diversas, países de acolhimento de imigrantes, independentemente da existência de algumas convenções internacionais, desenvolvem políticas que visam regular a entrada nos seus territórios de cidadãos não nacionais.

Nos diferentes países, os governos condicionam de uma forma mais ou menos clara as leis de imigração e de nacionalidade. Os direitos dos migrantes, em termos gerais, devem ser vistos no quadro da proteção internacional dos direitos humanos. Mesmo a Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e das suas famílias, não foi ratificada por muitos dos países desenvolvidos. Aliás, o artigo 79.º dessa Convenção estabelece que «nenhuma disposição da presente Convenção afecta o direito de cada Estado de estabelecer os critérios de admissão de trabalhadores migrantes e de membros das suas famílias». Ou seja, mesmo numa matéria de direitos humanos, a decisão de (não) admissão de migrantes compete a cada Estado.

Sobre este tema, A.Geddes e Peter Scholten referem:

In these terms, territorial borders as well as important forms of social organization within states, such as their labor markets and welfare states, play a central role in the constitution of immigration as a social political issue. (2016:4)

Mesmo no contexto da integração europeia, as políticas de imigração seguidas, pese embora a existência de diretivas genéricas, a integração dessas políticas é sempre moldada pelas condições particulares de cada país. O problema não está na consagração da equiparação de direitos entre cidadãos de um dado país e estrangeiros, direitos esses plasmados na larga maioria das Constituições de Estados democráticos. Por exemplo, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 15.º estabelece:

Artigo 15.º

Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.
2. (...)
3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros (...)
4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.
5. A Lei pode ainda atribuir em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

As questões centrais colocam-se nas condições que cada país impõe na regulação e controlo ao acesso ao país, bem como ao acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e à habitação. O poder de cada Estado, a autoridade e a capacidade de regular o acesso ao seu território são indicadores importantes para aferir do grau de soberania de um país. A maior parte dos países desenvolve mecanismos de regulação e controlo da imigração, sendo, por isso, necessários muitos recursos. Já em 1994, Brubaker afirmava:

True, states are open at the margins to citizens of other states, but only at the margins. Seen from outside, the prosperous and peaceful states of the world remain powerfully exclusionary. (1994:230)

Do ponto de vista da filosofia política, a questão que se coloca é a existência, ou não, de fronteiras abertas. A tese de «fronteiras abertas» defende que as fronteiras não deveriam ser um obstáculo à decisão de um migrante procurar outro país para viver e trabalhar. Joseph Carens (2013) é um dos defensores desta posição por contraste com as concepções que defendem, de formas distintas, o controlo de fronteiras e o direito de os Estados limitarem a imigração (fronteiras fechadas). Os três principais argumentos defendidos por Carens são:

- a) Não existe legitimidade por parte de quem decide a (não)atribuição da cidadania a outro, porque o seu poder apenas deriva de critérios como o do local de nascimento ou de ascendência;
- b) Não está provado que a imigração implique de algum modo a redução da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos;
- c) O risco que a imigração coloca à cultura dos Estados de acolhimento é irrelevante em países democráticos.

Sobre as dificuldades na adoção desta política de «fronteiras abertas», Matias refere:

Uma política de «fronteiras abertas» pressuporia, para evitar o resultado caótico de um mundo sem fronteiras, uma autoridade mundial que regulasse os movimentos migratórios. O Estado que praticasse uma política de fronteiras abertas enfrentaria o peso de o fazer isoladamente no contexto mundial, pelo que seria de esperar que o caos se instalasse no seu território. (2014:18)

De notar, no entanto, que os fundamentos desta corrente são importantes para a discussão sobre a relação entre a imigração e a cidadania, algo que será feito no próximo ponto deste capítulo.

A abertura de fronteiras, no caso dos países da União Europeia (EU), permite uma maior liberdade de movimento aos cidadãos que tenham a nacionalidade de um dos países da União. A este propósito, A.Geddes e P, Scholten referem:

It is also important to think about the issue of “who decides”. Decisions about law and policy are still quite strongly focused at the national level, although the EU does play an increased role.

(...) It is, however, crucial to note that EU member states decide on the number of migrants from non-EU member states (...) to be admitted. In contrast, citizens of the EU's 28 member states can move freely within the EU.

(...) The EU promotes economic liberalisation and free movement but seeks to strictly regulate entry by non-EU citizens. In this way European integration changes the meaning of borders both ‘internally’ within the EU and ‘externally’ in terms of relations with countries that are not EU member states. (2016:5)

A mobilidade de cidadãos dentro do espaço dos países da União Europeia, não pode, no entanto, ser confundida com o termo “migrante”. Para além da mobilidade as questões normalmente determinantes para alguém que escolhe outro país para trabalhar e viver, são as do acesso ao mercado de trabalho, do acesso à educação, do acesso aos cuidados de saúde e, por fim, do acesso à educação. Na esteira do trabalho de Ruhs (2013), Geddes e Scholten concluem:

EU states, it could be argued offer fairly extensive rights to those that are ‘in’, but they also make it increasingly difficult for people to get ‘in’. (2016:13)

A entrada de imigrantes num dado país está, assim, dependente de critérios de admissibilidade e de seleção que são utilizados. Com base nos trabalhos de Hyelet Shachar (2006); Gonçalo Matias (2014); Joseph Carens (2013); Paul Collier (2013), iremos estabelecer duas tipologias, uma para os critérios de exclusão, com quatro categorias, e outra para os critérios de seleção, também com quatro categorias. As duas tipologias são apresentadas de seguida através do gráfico 4 (Critérios de exclusão) e gráfico 5 (critérios de seleção).

Gráfico 4: Critérios de exclusão



Elaboração própria

Em relação aos critérios de exclusão apresentados, os dois primeiros, segurança nacional e saúde pública, à partida não suscitam qualquer problema, isto é, os Estados têm o direito de não permitirem a entrada e/ou a permanência de candidatos que reconhecidamente possam ser um risco para a segurança nacional ou para a saúde pública. Na União Europeia, por exemplo, a abolição dos controlos fronteiriços que decorre do Acordo de Schengen, pode ser alterada em condições excecionais que estão, precisamente, ligados aqueles dois critérios. No entanto, Carens (2013), chama a atenção para a eventual possibilidade de manipulação destes critérios. A este respeito Matias sustenta:

(...) O critério da segurança nacional não deve servir de pretexto para proceder a tratamentos discriminatórios dos candidatos a imigrantes. O tema ganhou grande relevo após o 11 de Setembro, tendo os Estados reforçado o seu controlo fronteiriço, até aí, em muitos casos, inexistente ou ineficiente (...).

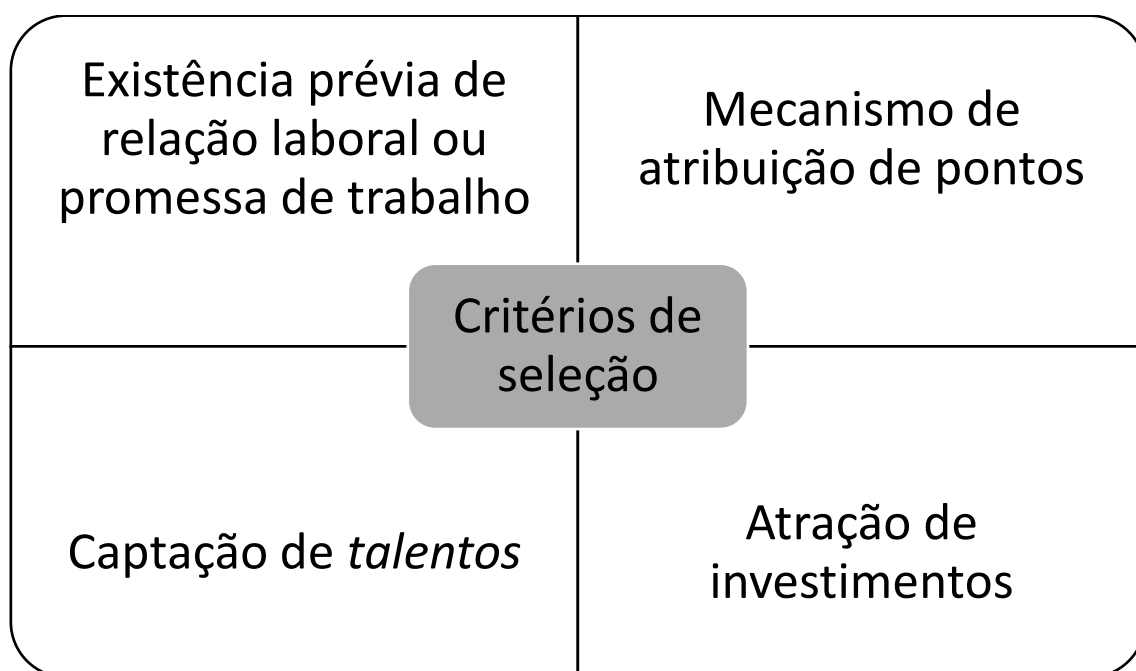
Todavia, a ligação entre imigração e terrorismo é largamente despropositada (...)

(...) o que já não se pode aceitar é que o critério tenha por base um preconceito étnico ou religioso. (2014:24)

Também em relação ao terceiro critério de exclusão, a existência da prática de crimes pelos candidatos a imigrantes, ele é relativamente pacífico e admissível desde que seja respeitado o princípio da proporcionalidade. Uma infração de trânsito ou mesmo um crime de baixa gravidade não devem ser suficientes para excluir qualquer candidato.

Por fim, o critério da (in)suficiência económica é, provavelmente, o que gera mais controvérsias. De facto, este critério dificulta (ou impossibilita de todo) que aqueles que têm mais carências económicas possam imigrar. No entanto, vários países continuam a adotar este critério como base para a decisão de (não) admissão de imigrantes.

Gráfico 5: Critérios de seleção



Elaboração própria

A existência prévia de uma relação laboral é um dos mecanismos de seleção mais utilizados pelos países de acolhimento de imigrantes. Embora seja um critério eficaz, não deve ser o único mecanismo a ser usado na seleção de candidatos a imigrantes. Como bem refere Matias:



Todavia, um sistema que assente exclusivamente na existência de uma relação laboral não pode ser considerada «proactiva» nem representa uma verdadeira política migratória.

(...) O fenómeno migratório apresenta hoje uma muito maior complexidade, não devendo os países bastar-se com a passividade da escolha do migrante e dos seus empregadores. Desde logo, as migrações deixaram de possuir um foco eminentemente laboral para passar a abranger muitos outros fenómenos e interesses (...). (2014:28).

Por sua vez o mecanismo de atribuição de pontos, muito utilizado em países como o Canadá, a Austrália ou a Nova Zelândia, apresenta ser um sistema flexível e transparente. A flexibilidade advém da possibilidade em contemplar múltiplos fatores (idade, percurso académico, conhecimento da sociedade de acolhimento, conhecimento da língua, experiência de trabalho - entre outros) e variar o peso específico de cada um deles em momentos e contextos específicos.

Este mesmo sistema também pode ser eficaz na “procura de talentos”. Por exemplo, a União Europeia adotou a diretiva *blue card* com o objetivo de atrair para o espaço europeu imigrantes altamente qualificados.

Também no contexto da União Europeia, têm sido adotados vistos para atrair investidores, através do conhecido programa dos *vistos gold*. Concordamos, no entanto, com Matias (2014: 31) quando defende a utilização prudente destes dois últimos mecanismos «(...) pelos Estados membros (...) que evite o *dumping* migratório, acompanhada de algum grau de harmonização e de uma adequada regulação da prestação de serviços migratórios».

No trabalho empírico que será apresentado no capítulo cinco, iremos analisar quais foram as ideias fundamentais presentes nos programas dos governos constitucionais relativos às políticas de imigração, com especial atenção às referentes à regulação e controlo de entradas no território nacional, bem como aos critérios de exclusão e de seleção oficialmente preconizados.

### 3.3. Políticas para imigrantes

Uma outra temática central na análise das migrações é a das Políticas para imigrantes, isto é, políticas que possibilitam, ou não, a integração dos imigrantes nos países de acolhimento. Mesmo em momentos e contextos de grande fechamento nas leis de imigração, podem ocorrer políticas abertas na área da integração. A questão da integração aparece nos debates públicos sobre a imigração muito ligada à ideia de identidade nacional e em que medida a imigração pode afetar essa mesma identidade nacional. Ora, como de seguida veremos, a integração de migrantes tem de ser vista como uma das faces da cidadania.

Linda Bosniak (2006: 19-20) decompõe o conceito de cidadania em quatro elementos: (1) Estatuto jurídico; (2) Conjunto de direitos; (3) Participação política e (4) Identidade. Neste contexto, a identidade pode ser uma consequência de políticas restritivas e etnocêntricas sendo um fator dificultador da integração, ou, pelo contrário, a integração pode ser potenciadora de novas comunidades, isto é, um fator facilitador na criação de novas identidades. A integração, nesta última aceção, está próxima do «cosmopolitismo moral» de Marta Nussbaum (1996). Para esta autora, é de capital importância a aproximação dos povos através de uma maior compreensão dos «outros». Esta posição está mais perto de uma visão multiculturalista e não da posição ora dominante, a da integração dos migrantes.

Os conceitos de integração e de assimilação estão bem presentes nas políticas de imigrantes. Para J. May a integração implica a assimilação.

The notion of integration implies assimilation, e.g, learning the language of the host country, blending into the economy with minimal discrimination, adopting customs and political mores of receiving country, and eventually becoming a citizen.

Integration occurs through institutions such as schools, professional groups, as well as community and neighborhood association. If immigrants are more numerous than native populations, these institutions no longer serve as efficient tools of the melting pot. If immigrants stay isolated culturally, socially, or religiously and/or do not mingle geographically with inhabitants of the host country (ghettos), the melting pot does not work either. (2012:190-191)

As políticas de integração são, pelas razões acima apresentadas, fulcrais pois estão no centro do debate sobre o relacionamento entre os imigrantes, as suas famílias e os habitantes locais. O modelo de *multiculturalismo* que foi muito visível em países como a Holanda, está a ser paulatinamente substituído por modelos integracionistas. Zimerman (1995:51) refere que esta pressão para a integração está muito mais presente na Europa do que, por exemplo, nos Estados Unidos da América onde os “nichos” étnicos e culturais coexistem sem haver grandes contactos com as populações nativas e sem grande necessidade de assimilação. Para Geddes e Scholten, o termo integração está umbilicalmente ligado aos grandes direitos de cidadania, direitos legais, políticos e sociais.

The term ‘integration’ looms large in this debate, but it needs to be borne in mind that a social expectation of integration affects everyone and the costs of failure – social exclusion- are high for the individual and society. Integration in these terms can be linked to core nation state principles and associated with the ideas of T.H.Marshall (1964) who saw modern citizenship as a vehicle for the building of a national community based on the extension of legal, political and social rights (in that order). (2016:15)

A extensão dos direitos legais, políticos e sociais é o caminho para a transição para a cidadania. Ou seja, a consequência da atribuição daqueles direitos será a naturalização (a atribuição da nacionalidade). Hiroshi Motomura (2006), define os imigrantes como «cidadãos em espera» (2006:142). Na esteira deste autor, Matias escreve:

Assim, os direitos dos migrantes devem ser considerados num formato de geometria variável. A imigração deve ser encarada como um caminho para a cidadania, em que a naturalização é o ponto de chegada de um percurso em que aos migrantes vão sendo gradualmente reconhecidos direitos. Quanto mais perto de chegar à naturalização, maior a protecção desses direitos.

(...) A cidadania é, neste sentido, a qualidade de um membro de uma determinada comunidade, facultando, consequentemente, a titularidade de um conjunto de direitos. (2014:52, 55)

Hammar (1990) entende que a tendência para a atribuição dos direitos legais e sociais com a ausência dos direitos políticos, é uma forma de negar a cidadania. O autor utiliza o termo *denizenship*. As várias interpretações do conceito de cidadania têm sido centrais nas políticas de imigrantes na Europa. Na França e na Alemanha, e mesmo em Portugal, o debate tem sido muito marcado pelas questões de cidadania e da nacionalidade. Verifica-se, contudo, uma tendência (na Europa) para que a cidadania seja “mais leve”, isto é, mais fácil de conceder, mas com menos direitos.

Por fim, nalguns países, como é o caso da Holanda, a inclusão, a integração e a cidadania estão associadas ao que se tem designado por integração cívica. Este tipo de integração, exige que os candidatos passem num teste onde demonstrem conhecimentos sobre a língua, a história e a cultura do país de acolhimento. Goodman (2014) tem uma curiosa posição sobre a linguagem de inclusão que tem sido a regra na maioria dos países. Para este autor, a linguagem e as práticas utilizadas nesta integração cívica, não passam de uma forma subtil de controlo da imigração. Aliás, as diversas terminologias utilizadas em diversos países para designarem os imigrantes, revelam-se de grande importância. É muito interessante a síntese que Geddes e Scholten fazem dessas designações:

In Britain and Netherlands immigrants and their children have been referred to a 'ethnic minorities', in Germany immigrants have been defined mostly based on their national origin (such as 'Turkey') and in France, officially at least, there is a preference not to speak of immigrant minorities at all as it would conflict with the idea of 'one and indivisible' French Republic.

Distinctions between 'migrants' or 'minorities' and 'us' or 'native' is also becoming increasingly complex as the descendants of migrant's blend into a society over several generations meaning that terms such as 'majority' and 'minority' can be unclear (...). (2016: 16)

Estes são os temas centrais nas políticas de imigrantes que iremos analisar em pormenor na investigação empírica. No fundo, iremos ver quais foram as posições dos vinte e um governos constitucionais sobre temas tão importantes

como sejam os da integração, assimilação, nacionalidade e cidadania dos imigrantes em Portugal.

## **CAPÍTULO III**

MODELOS DE ANÁLISE DE AGENDAS E DE  
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O MODELO  
DE FLUXOS MÚLTIPLOS E O MODELO DO EQUILÍBRIO  
PONTUADO

## 1. Introdução

Qualquer decisão política pressupõe o reconhecimento de um problema. Tal reconhecimento requer a identificação de um problema social e a necessidade expressa de uma intervenção dos governos. O progressivo envelhecimento da população portuguesa, por exemplo, é um problema social e que, por isso, exige que os diversos governos tomem medidas sobre esta reconhecida problemática. A entrada de um dado assunto na agenda política (*agenda-setting*) é central para que sobre o mesmo sejam tomadas decisões concretas. Há assuntos que permanecem durante muitos anos fora da agenda política e que, de repente, conseguem tornar-se visíveis e exigir que sejam formuladas políticas públicas para a sua resolução. O caso da legalização do aborto em Portugal (e noutros países) só aconteceu depois de ter sido possível trazê-lo para a agenda política através de partidos políticos, associações várias, grupos de pressão, *media* (entre outros).

Kingdon define agenda do seguinte modo:

The list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside the government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. (2003:3)

O agendamento resulta numa seleção entre múltiplos problemas. Como acima se disse, há assuntos que nunca merecem uma atenção especial (nunca entram na agenda política) enquanto que outros (alguns de forma continuada) são considerados problemas que precisam de soluções. Werner Jann e Kai Wegrich levantam as seguintes pertinentes questões:

What is perceived as a policy problem?

How and when does a policy problem get on the government's agenda?

And why are other problems excluded from agenda?

Moreover, issue attention cycles and tides of solutions connected to specific problems are relevant aspects of policy-studies concerned with agenda-setting. (2003:46)

Num livro clássico sobre a construção de agendas políticas, Cobb e Elder (1972) referem que nem todos os assuntos têm as mesmas possibilidades de se converterem em problemas políticos. Para que tal suceda, um assunto necessita incluir cinco elementos. O primeiro é o «grau de especificidade». As fronteiras não têm que estar claramente marcadas. Uma certa margem de ambiguidade pode ajudar a que um público mais vasto se interesse por ele. Por exemplo, o problema da insegurança não tem muito sentido em muitas zonas rurais, no entanto pode afetar todos.

O segundo elemento é o «grau de relevância social», isto é, em que medida o problema pode (pelo menos potencialmente) afetar um número considerável de cidadãos. Por exemplo, as políticas de vacinação. As vacinas são, em muitos países, obrigatórias.

Também a «relevância temporal» é importante já que se um assunto desaparece rapidamente não se impõe na agenda e é rapidamente substituído por outro.

Em quarto lugar, o «nível de complexidade» é fundamental para que um assunto se possa converter em problema político. Quanto maior for a complexidade do assunto para os cidadãos, menos possibilidade há de que eles se possam envolver neles. Como exemplo, as reformas fiscais têm um alto nível de complexidade técnica que exige ter um mínimo conhecimento sobre a matéria. Por isso, em assuntos deste tipo, os governos tendem a simplificar estes temas resumindo-os, em regra, à escolha entre duas opções (ou A ou B).

Por fim a «existência de precedentes históricos» pode atrair o interesse pela novidade. Os assuntos totalmente novos são mais impactantes já que a atenção pelos «assuntos clássicos» tende a saturar os cidadãos pela perceção de que «não têm solução».

Nesta nossa investigação, ao nível das agendas, definimos dois objetivos:

- a) Caracterização das agendas das políticas de população prosseguidas pelos vinte e um governos constitucionais;



- b) Aferir da estabilidade, ou não, das agendas e tentar enquadrar o fenómeno com o auxílio do Modelo dos Fluxos Múltiplos e do Modelo do Equilíbrio Pontuado.

Desta forma, iremos de seguida apresentar aqueles dois modelos de análise das agendas e de formulação de políticas públicas cujo foco é precisamente o processo de agenda-setting.

## **2. Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*)**

### **2.1. Introdução**

Em 1984 John Kingdon apresenta na sua obra «*Agendas, Alternatives, and Public Policies*» um modelo que pretende descrever o processo de concepção de políticas públicas (baseado na agenda política dos Estados Unidos da América). O modelo *Multiple Streams Approach* (Modelo de Fluxos Múltiplos) centra a sua análise nas primeiras etapas do processo de formação de políticas públicas (Kingdon, 2003:15). Kingdon pretende com este modelo perceber quais os fatores que influenciam a definição de agendas, quais as alternativas e quais são os atores que desempenham um papel central nestes processos (Kingdon, 2003:15).

O trabalho deste autor parte de uma premissa central: o processo de formação de políticas públicas não é linear, numa perspetiva racional, nem se limita apenas a questões de tipo incremental. Pelo contrário, para o autor as políticas públicas seguem um curso em que a sorte e o acaso têm lugar e em que as ideias, possíveis soluções, problemas e ação política surgem sem que tenha havido necessariamente uma sequência pré-definida entre os elementos.

Nikolaos Zahariadis refere, a este propósito:

The basic outline of MSA was prôt forth by Kingdon (1995) in the tradition of Cohen, March, and Olsen's 1972 garbage can model of organizational choice.

Collective choice is not merely the derivative of individual efforts aggregated in some fashion but rather the combined result of structural forces and cognitive and affective processes that are highly context dependent. (2014:28)

O próprio John Kingdon descreve o seu modelo de análise de agendas da seguinte forma:

Comprehensive, rational policy making is portrayed as impractical for the most part, although there are occasions where it is found. Incrementalism describes parts of the process, particularly the gradual evolution of proposals or policy changes, but not describes the more discontinuous or sudden agenda change.

Instead of these approaches, we use a revised version of the Cohen-March-Olsen garbage can model of organizational choice to understand agenda setting and alternative generation.

We conceive of the three process streams flowing through the system – streams of problems, policies, and politics. They are largely independent of one another, and each develops according to its own dynamics and rules.

But at some critical junctures the three streams are joined, and the greatest policy changes grow out of that coupling of problems, policy proposals, and politics. (Kingdon, 2003: 19).

O processo de formação de políticas públicas é, assim, considerado como o resultado de três fluxos independentes:

- a) Os problemas que pressionam o sistema (*problem stream*);
- b) O processo de acumulação de conhecimentos ao nível de uma dada área política (*policy stream*);
- c) Fatores políticos que condicionam a agenda (*politics stream*).

Estes três fluxos têm regras e dinâmicas próprias até confluírem, por ação dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), num momento propício

denominado por janela política (*policy window*). Kingdon sugere que na maioria das vezes há políticas à procura de problemas (e não o contrário), isto é, assume-se que o processo de políticas públicas ocorre num contexto de ambiguidade, ou seja, num ambiente em que os decisores têm de lidar com problemas complexos, passíveis de serem representados de inúmeras formas e sobre os quais raramente se possui informação completa.

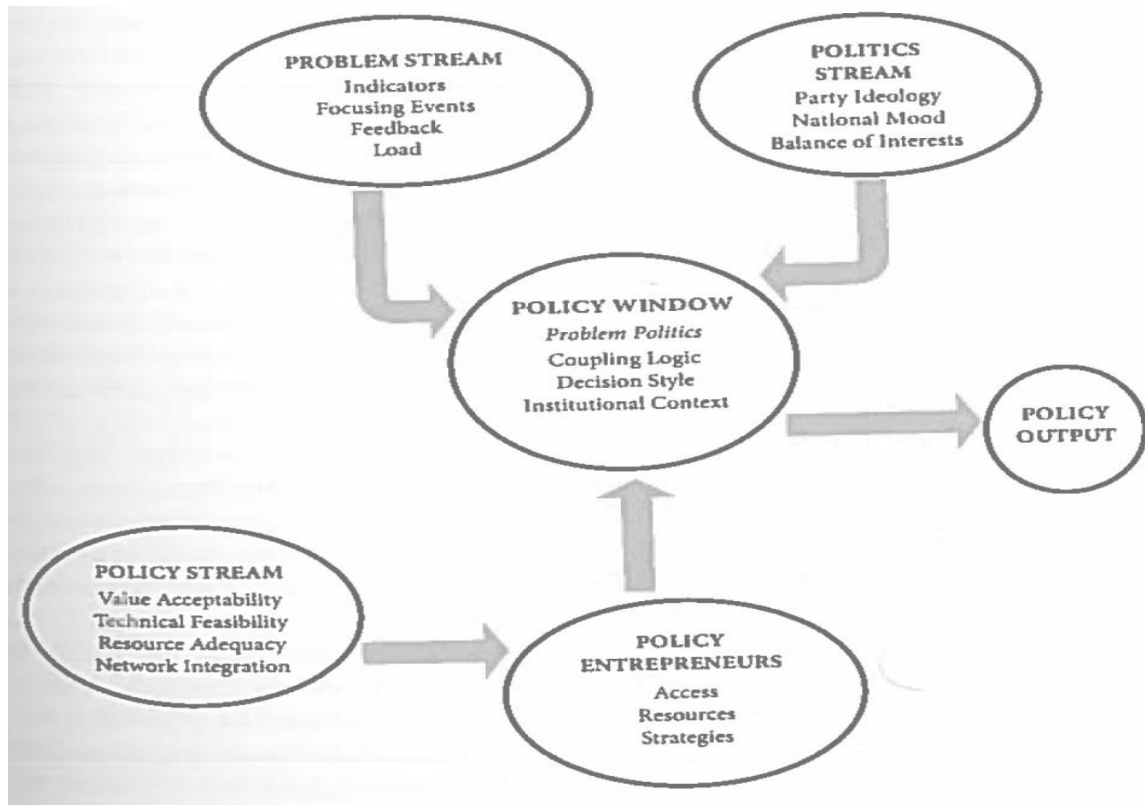
Zahariadis (2014: 26-27) a respeito desta característica central do modelo (ambiguidade) sustenta:

Choice is conceptualized as a garbage can into which participants, who drift in and out of decisions, dump largely unrelated problems and solutions. No one person controls the process, while fluctuating attendance, opportunities, and attention give choice highly interactive qualities. The point is to stress the dynamic, complex, and chaotic nature of political life.

Kingdon assume que o *agenda-setting* se constrói através de processos incrementais, rejeitando o modelo racional de tomada de decisão. No entanto, defende que nem todas as mudanças são deste tipo sustentando que o incrementalismo (enquanto teoria) tende a ignorar a forma como os assuntos confluem não valorizando, também, a existência de janelas políticas (janelas de oportunidade) que possibilitam que certos temas passem, de facto, para a agenda política.

Na figura seguinte apresentamos um diagrama que sintetiza o Modelo dos Fluxos Múltiplos.

Figura 3: O *Multiple Streams Approach*



Fonte: Zahariadis, N. (2014: 31)

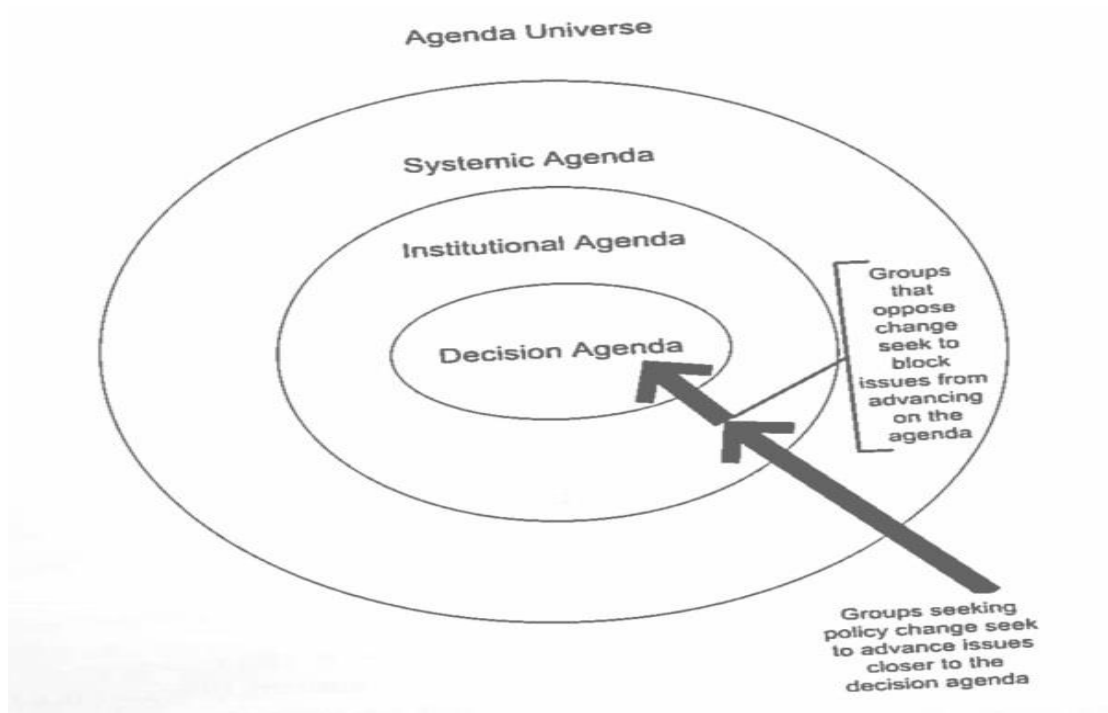
## 2.2. Definição da agenda

O termo *agenda* pode ser entendido como um conjunto de problemas, compreensão das causas, símbolos, soluções que por um qualquer motivo ganham a atenção pública e a atenção dos decisores políticos (Birkland, 2007:63). Este mesmo autor refere que «*An agenda may be as concrete as a list of bills that are before a legislature, but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, nonprofit organizations, or through joint action by some or all of these institutions.* » (Birkland, 2007: 63).

Este processo de definição de agenda implica reduzir o número de assuntos que poderiam ser abordados pelos decisores políticos até à lista de assuntos a que realmente devotam atenção (Kingdon, 2003:196).

A figura 4 dá-nos uma ideia global dos diferentes níveis de agenda.

Figura 4: Níveis de *agenda*



Fonte: Birkland, T. (2007: 64)

Na agenda universal, cabem todas as ideias/assuntos que podem eventualmente ser trazidos para a discussão pública ou/e para o sistema político. Por sua vez, a agenda sistémica é composta por um conjunto de assuntos problemáticos que são alvo da atenção (da *polity*) e que poderão ser globalmente percecionados como preocupações por parte dos governantes (Cobb e Elder, 1972:14).

Já a agenda governamental é constituída por um agregado de questões que serão objeto de análise por parte dos decisores governamentais (Cobb e Elder, 1972: 14). Kingdon acrescenta ainda uma nova categoria: a agenda decisional. Esta é constituída pelos assuntos incluídos na agenda formal (governamental) e que serão objeto de decisão.

Para Kingdon existem dois fluxos com especial relevância na definição da agenda governamental: o fluxo de problemas e o fluxo político (2003:19).

### 2.3. Fluxo de problemas

Nas palavras de Zahariadis (2014: 32) o fluxo de problemas « (...) *consists of various conditions that policymakers and citizens want addressed*». É, no entanto, importante referir que nem todas as situações problemáticas são alvo da atenção dos decisores políticos. Baumgartner e Jones (1993: 27) a este propósito sustentam que:

Social conditions do not automatically generate policy actions. Arguments must be made and accepted that a given problem can be solved by government action before a social condition becomes a public problem.

Kingdon define problema como uma condição que os indivíduos sentem que deve ser alterada (2003: 109), apontando três atributos que considera serem propícios à identificação de uma dada condição como problema (2003: 110-113), a saber:

- a) Tem de estar em conflito com os valores vigentes;
- b) Tem de servir para demonstrar uma relação comparativa desfavorável;
- c) Tem de ser incluída numa categoria adequada.

Certos acontecimentos especiais (por exemplo uma crise) ou a divulgação de alguns indicadores (por exemplo taxa de crescimento económico) podem despertar a atenção dos decisores políticos. No entanto, Kingdon constatou que nem sempre os assuntos entram na agenda por ter sido detetado um problema, mas porque há interessados (*stakeholders*) que gostariam de ver implementada uma certa solução. Como bem refere Kingdon:

There are many reasons for agenda status, apart from straightforward impulse to identify problems and solve them. Sometimes attention is drawn to solutions before problems. (2003:114)

Ou seja, na esteira do trabalho de Cohen, March e Olsen (1988) os problemas, as soluções, participantes e oportunidades de escolha misturam-se em condições de ambiguidade de tal forma que, por vezes, não há critérios para estabelecer conexões. As soluções adotadas por muitas políticas públicas são o resultado de várias interseções, mais ou menos acidentais, entre os quatro elementos (atrás referidos) que se misturam no “caixote do lixo”.

Neste sentido, o processo de resolução de problemas públicos é fortemente marcado pela aleatoriedade; mais do que uma análise sistemática de soluções para os problemas, parece ser mais próprio falar de «*collection of choices looking for problems*» (Cohen e March, 1974:81).

Resumidamente, as principais características do processo de decisão neste modelo são:

- a) Os decisores políticos produzem um conjunto ordenado de problemas segundo a sua importância. Os problemas importantes são, provavelmente, resolvidos mais rapidamente do que os outros;
- b) O processo de decisão é fortemente sensível às variações do “carregamento” do “caixote do lixo”. Como referem Cohen e March:

(...) An increase in the net energy load on the system generally increases problem activity, decision-maker activity (...) Problems are less to be solved, decision makers are likely to shift from one problem to another more frequently, choices are likely to take longer to make and to be less likely to resolve problems. (1974:84-85)

- c) Os problemas só raramente são resolvidos depois de um período de trabalho e de reflexão sobre eles. Na maioria das vezes, especialmente em situações onde surgem simultaneamente muitos problemas ou em situações de crise, as soluções de alguns deles surgem no decorrer do processo de resposta, não necessariamente a esses problemas, mas a outros

A principal contribuição destes modelos de decisão é a da separação que estabelecem entre problemas e escolhas. Mais do que a busca de soluções para problemas, existe uma mistura destes com as soluções e os participantes no processo, donde as soluções eventualmente emergem.

## 2.4. Fluxo político

Para Zaharidis o Fluxo Político é constituído por três elementos:

The national mood, pressure-group campaigns, and administrative or legislative turnover. (2014:34)

Para Kingdon, os assuntos que potencialmente podem entrar na agenda têm de ser congruentes com o 'sentimento' nacional, têm que ter o apoio de grupos de interesse e têm que ser conformes às orientações dos grupos políticos no poder. Este mesmo autor enfatiza a percepção que os atores, nomeadamente aqueles que estão em posições determinantes no processo decisional, possuem da realidade e da predisposição existente para que uma dada medida seja introduzida. O confronto destas diferentes visões da realidade e a ambiguidade criam condições adequadas para a negociação e para a conciliação de interesses (Kingdon, 2003: 159-161).

A negociação no fluxo político é um tema central pois como refere Edelman uma política pública é sempre «(...) *a set of shifting, diverse and contradictory responses-to a spectrun of political interests.*» (1988:16)

No processo de negociação muitas vezes formam-se coligações de apoio a uma dada medida. Para além das técnicas de persuasão são criados cenários de *win-win*. Em troca do apoio a uma dada alternativa, apoiam-se outras de distintos proponentes.

Sobre este processo de negociação/persuasão/coligações, Baier *et al* . sustentam:

They may be persuaded to join a coalition by a belief the policy is sensible, by claims of loyalty or friendship, or by logroll in which their support is offered in trade for needed support on other things in which they have a direct concern. (1988:158)

De notar, ainda, que nestes processos, a colaboração dificilmente se estende para além de um dado momento, o que o torna numa fonte permanente de conflitos.



## 2.5. Fluxo de políticas públicas (*Policy stream*)

Zaharidis descreve o Fluxo de políticas públicas como sendo uma corrente que inclui:

(...) a “primaveral soup” of ideas that compete to win acceptance in policy networks. (...) Some ideas survive this initial period basically unchanged, others are combined into new proposals, and still others just disappear. (...) Selection criteria include technical feasibility, value acceptability, and resource adequacy. (2014:33)

Este fluxo ocorre em condições políticas constituídas por especialistas numa dada área política. As comunidades políticas são, nas palavras de Zaharidis (2014:33) «*networks that include bureaucrats, congressional staff members, academics, and researchers in think tanks who share a common concern in a single policy area (...) and are assessed in various forms, such as hearings, papers and conversations*».

As alternativas e as propostas que emergem no seio das comunidades passam por um processo de seleção natural assente nos seguintes critérios (Kingdon, 2003: 19-20, 206-207):

- a) Exequibilidade técnica;
- b) Correspondência com os valores dominantes;
- c) Operacionalidade orçamental;
- d) Recetividade junto das forças políticas com maior peso.

As alternativas e as propostas se passarem no crivo destes critérios, serão alvo de processos de persuasão e de difusão dentro da comunidade política (Kingdon, 2003: 140-141) até ao momento que passam a fazer parte de uma lista de assuntos destinados à decisão política (Kingdon, 2003:139).

É neste processo que ganha especial relevância o papel dos empreendedores políticos, enquanto responsáveis pelos processos de persuasão e difusão.

## 2.6. Janelas políticas e confluência de fluxos

Quando os três fluxos atrás descritos confluem num dado momento, o processo de escolha acontece. Kingdon chama a esses momentos “*Policy Windows*” e define-as como «*opportunities for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems*» (2003: 165).

A janela de oportunidades define o contexto dentro da qual cada política pública é formulada. A junção dos três fluxos aumenta a visibilidade de um assunto na agenda governamental e, sobretudo, a probabilidade do mesmo ser inscrito na agenda decisional (Kingdon, 2003: 178-179).

Os empreendedores políticos são os responsáveis por esta junção. Para Kingdon (2003: 18) nem todos os atores no processo de políticas públicas têm o que é necessário para serem empreendedores políticos. Este autor refere algumas condições para que um ator possa ser um empreendedor político, designadamente (2003: 180-182):

- a) Capacidade para ser ouvido, em particular pelos seus conhecimentos (*expertise*);
- b) Ter uma boa rede de contactos ou capacidade de negociação;
- c) Ser persistente;
- d) Estar preparado para atuar quando se abre uma janela de oportunidade.

Para Zahariadis (2014:34) os empreendedores políticos mais bem-sucedidos são os que têm maior acesso aos decisores políticos. Tal implica que eles próprios tenham soluções a propor, como refere Zahariadis (2014:35) «*Entrepreneurs must be not only persistente but also skilled at coupling*». A informação (e a sua manipulação) é, pois, um tema central no modelo de fluxos múltiplos.

Riker fala de uma *arte* no uso de técnicas de manipulação utilizadas pelos empreendedores – o controlo da agenda, votação estratégica e manipulação das dimensões.

While it is related to rhetoric, the art of verbal persuasion, still heresthetic differs from rhetoric because there is a lot more than eloquence and elegance involved in heresthetic. It is true that people win politically because they have induced other people to join them in alliances and coalitions. But the winners induce more than rhetorical attraction. Typically, they win because they have set up the situation in such a way other people will want to join them – or will feel forced by circumstances to join them - even without any persuasion at all. And this is what heresthetic is about: structuring the world so you can win. (1986: ix)

## 2.7. Limitações do modelo

O modelo dos fluxos múltiplos, de John Kingdon, é um marco na teoria do agendamento. É um modelo que se centra na constituição das agendas, mas que se poderá estender a outras fases do processo de políticas públicas. Tem como foco de análise a mudança nas agendas, já que, segundo Kingdon, a referida mudança ocorre com uma rapidez que não é explicada, nem corresponde ao modelo incremental de decisão.

São muitas as investigações que usam o modelo dos fluxos múltiplos. Na tabela seguinte (Tabela 15) apresentamos alguns exemplos de trabalhos mais recentes onde este modelo foi aplicado.

Tabela 15: Investigações recentes que utilizam o Modelo dos Fluxos Múltiplos

Autor	Tópico por nível de governação
Subnacional	
Sager e Riele (2013)	Políticas de combate ao consumo de bebidas alcoólicas nos Cantões Suíços
Nacional	
Travis (2010)	Políticas de ajuda dos EUA em África
Internacional	
Borrás e Radaelli (2014)	A União Europeia e a “Estratégia de Lisboa”

Fonte; adaptado de Zahariadis, 2014:50-51

Em resumo, este modelo é importante por cortar com o pensamento mais positivista da Ciência Política norte-americana, construindo uma visão das políticas públicas como resultado de um processo por vezes caótico e imprevisível.

As principais limitações deste modelo situam-se nalgumas lacunas que lhe são apontadas e que diminuem o seu valor e a aplicabilidade.

As limitações que normalmente lhe são apontadas são:

- a) Existem conceitos pouco precisos e de difícil operacionalização
- b) Hipóteses que requerem maior formalização e validação;
- c) Carácter do modelo essencialmente indutivo, assente em metodologias qualitativas;
- d) A aleatoriedade do processo de políticas públicas subjacente ao modelo, impede o estabelecimento de alguma causalidade;
- e) Os fluxos que se assumem serem independentes devem ser vistos, segundo os críticos do modelo, como sendo interdependentes. Sabatier (2007:332) vê a independência dos fluxos como uma relação contingente sujeita a verificação empírica.

Independentemente destas e de outras críticas, o Modelo dos Fluxos Múltiplos oferece uma possibilidade de explicar como os sistemas políticos e as organizações dão sentido às suas decisões em situações complexas de grande ambiguidade.

### **3. O Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*)**

#### **3.1. Teoria do Equilíbrio Pontuado: estabilidade *versus* mudança**

O estudo de Baumgartner e Jones (1993) acerca do estabelecimento das agendas políticas, constitui uma das explicações mais exaustivas sobre a forma como se processa o *agenda-setting*. As metáforas predominantes na sua investigação derivam da Biologia e da Informática. A partir da Biologia, ou mais concretamente do estudo dos sistemas complexos, os autores

apresentam a ideia de que a mudança nas agendas políticas se faz por “saltos”, muitas vezes ruturas (equilíbrio interrompido). O processo de tomada de decisões em políticas públicas caracteriza-se por longos períodos de estabilidade intercalados com outros de grande instabilidade onde aparecem grandes mudanças nas políticas até então adotadas.

A contribuição das teorias vindas da informática (processamento de informação) e a ideia de racionalidade limitada (H.Simon), levam os autores a sustentar que a capacidade humana para processar informação é limitada e, portanto, os temas devem ser enfrentados em paralelo e não através de um processo sequencial (um de cada vez). Desta forma, os subsistemas políticos permitem ao sistema político (nível macro) processar vários problemas ao mesmo tempo, e só em períodos de grande instabilidade estes ascendem à agenda para depois serem processados em série, isto é, um de cada vez.

A *Punctuated Equilibrium Theory (PET)* é, assim, um modelo para a análise das agendas públicas que pretende explicar, simultaneamente, a estabilidade e a mudança das mesmas. A *PET* rompe com os modelos tradicionais de análise de tipo incremental, não se focando apenas na continuidade de certas políticas (incrementalismo) mas também nas ruturas (*punctuations*) que ocorrem em momentos muito concretos.

Punctuated Equilibrium Theory extends these observations by placing the policy process on a dual foundation of political institutions and boundedly rational decision-making. It emphasizes two related elements of the policy process: issue definition and agenda setting. As issues are defined in public discourse in different ways and rise and fall in the public agenda, existing policies can be either reinforced or questioned. Reinforcement creates great obstacles to anything but modest change, whereas questioning policies at the most fundamental level creates opportunities for major reversals. (Baumgartner, Jones e Mortensen, 2014: 60)

O modelo tenta explicar porque é que um sistema político pode, ao mesmo tempo, ser conservador (políticas meramente incrementais) e estar sujeito a períodos mais radicais de formulação de políticas. A tomada de decisão permanece a maioria do tempo constante até que um novo assunto entra na

agenda política. As instituições políticas, normalmente fortes, exercem uma enorme pressão para a manutenção do *status quo*. Por sua vez, a forma como se apresentam os temas e a imagem das políticas públicas são centrais para a eventual alteração da agenda que tende a ser controlada por especialistas e/ou por outros grupos de interesse, os chamados *policy monopolies* (Baumgartner e Jones, 1993).

Desta forma, a imagem das políticas públicas e o contexto institucional onde se desenvolvem os assuntos (locais institucionais das políticas públicas) são as duas forças que interagem e que podem levar a uma interrupção do equilíbrio existente. Em períodos de instabilidade, a possibilidade de alguns assuntos aparecerem na agenda política é muito maior. A separação institucional, sistema macropolítico e subsistemas políticos, normalmente atua para manter as políticas existentes, mas, por vezes, abrem-se janelas de oportunidade e novas ideias são adotadas por grupos de interesse que podem produzir alterações significativas.

### **3.2. O processamento da informação: em série e/ou em paralelo**

Paul Carney apresenta dois tipos de processamento de informação definindo-os da seguinte forma:

Serial processing – when issues are considered one (or few) at a time;

Parallel processing – when many issues are considered at one time by component parts of a larger organization. (2012:7)

As dinâmicas não incrementais (saltos, ruturas) aparecem precisamente na interseção do processamento em paralelo nos múltiplos subsistemas políticos com a necessidade de serem tomadas decisões de forma sequencial (uma de cada vez) no macro sistema, nomeadamente ao nível governamental. No entanto, é preciso ter em atenção que algumas mudanças substanciais podem não ocorrer por saltos bruscos, mas sim através da acumulação de múltiplas pequenas mudanças ao longo do tempo.

A função dos meios de comunicação em períodos de instabilidade é crucial. Baumgartner e Jones (1993) mostram que as atividades dos meios de comunicação constituem uma das principais fontes de instabilidade para as imagens das políticas e das instituições públicas. A este respeito, atente-se no que dizem Baumgartner, Jones e Mortensen:

Policy images are mixture of empirical information and emotive appeals. Such images are, in effect, information-grist for the policymaking process. The factual content of any policy or program can have many different aspects and can affect different people in different ways. When a single image is widely accepted and generally supportive of the policy, it is usually associated with a successful policy monopoly. When there is disagreement over the proper way to describe or understand a policy, proponents may focus on one set of images while their opponents refer to a different set. When opponents raised images of danger and environmental degradation, the nuclear policy monopoly began to collapse. (2014:66)

A influência dos meios de comunicação na promoção da mudança da agenda política, tem um *modus operandi* que os leva a centrar a atenção (alternada) a diferentes aspetos do mesmo assunto para, de seguida, mudar rapidamente para outros problemas.

A contestação aos monopólios políticos por parte dos vários atores sociais, é fundamental para haver alterações significativas, para que um dado problema entre na agenda política. Quando um monopólio político se “quebra”, novos arranjos institucionais acontecem. Estes novos arranjos institucionais estabelecem um novo equilíbrio assim que os assuntos políticos que os motivaram saem da agenda política.

Paul Cairney apresenta as cinco etapas referentes à atenção e encaminhamento dos assuntos (problemas), a saber:

- (1) Pre-problem - a problem alarms experts but doesn't yet capture public attention;
- (2) Alarmed discovery and euphoric enthusiasm – concentrated public attention is accompanied by a widespread hope that the problem can be solved quickly;
- (3) Realizing the cost of significant progress – when the public realizes that the solution involves major costs or a significant change in behavior;

- (4) Gradual decline of intense public interest – people feel discouraged at the prospect of a change and shift their attention to the next issue at stage two;
- (5) Post-problem - public attention is minimal or spasmodic and the problem has been replaced by another issue. (2012:12)

Como se vê, a Teoria do Equilíbrio Pontuado tem, na sua gênese, uma concepção sobre a forma como se processa a informação dentro dos sistemas políticos. Os governos são organizações complexas que agem em função dos fluxos de informação que recebem. Ora, vários autores, sugerem que o processamento da informação não é igual para todos os atores/grupos sociais. Pode admitir-se que as elites que intervêm nas políticas públicas (normalmente ao nível dos subsistemas políticos) não controlam o processo de agenda; no entanto, não restam dúvidas do grande impacto e da influência que exercem sobre os assuntos que devem receber maior ou menor atenção e, desses quais devem chegar efetivamente à agenda. Ao contrário, há membros e grupos da sociedade cuja participação é marginal e se encontra muito limitada.

Apresentamos em seguida uma síntese muito clara que Baumgartner, Jones e Mortensen fazem sobre esta Teoria do Equilíbrio Pontuado.

In summary, subsystem politics is the politics of equilibrium – the politics of the policy monopoly, incrementalism, a widely accepted supportive image, and negative feedback. Subsystem decision-making is decentralized to the iron triangles and issue networks of specialists in the bureaucracy, legislative subgroups, and interested parties. Established interests tend to dampen departures from inertia until political mobilization, advancement on the governmental agenda, and positive feedback occur. At that point, issues spill over into the macro-political system, making major change.

Macro politics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback. Positive feedback exacerbates impulses for change; it overcomes inertia and produces explosions or implosions from states. (2014:67)

A Teoria do Equilíbrio Pontuado tem sido aplicada em muitos trabalhos de investigação. O número de artigos em jornais e revistas científicas é já



considerável. Baumgartner, Jones e Mortensen (20014:92) apresentam uma tabela discriminada por jornais e revistas dos 303 artigos até à data publicados.

Algumas das mais recentes temáticas abordadas por esta Teoria foram:

- a) Sobre a cobertura da política por parte dos *media* – Bélgica - (Walgrave, Lefevere e Nuyteman's, 2009);
- b) Sobre o tipo de questões parlamentares levantadas pelos partidos políticos – Canadá - (Soroka, 2002);
- c) Sobre as questões morais relativas a temas fraturantes, eutanásia, aborto e fertilização *in vitro* nos Estados Unidos e em alguns países europeus (Engeli, Green-Pedersen e Larsen, 2012);
- d) Sobre as políticas internacionais (relações entre países) (Goertz, 2003)
- e) Sobre o poder desigual no processo de agendamento das políticas públicas (Green-Pedersen e Mortensen, 2014).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, como todas as teorias, apresenta algumas limitações. A principal limitação é a dificuldade da teoria em conseguir prever. Uma coisa é perceber que feedbacks positivos (os que possibilitam as mudanças) são normalmente evitados; outra coisa é conseguir prever os momentos de mudança. A não linearidade, a não normalidade (em sentido matemático), a interdependência e altos níveis de agregação dos dados presentes em muitos problemas, significam que as cadeias de causalidade e de predição são difíceis e só poderão ocorrer em períodos muito curtos de tempo. A Teoria é mais clara em períodos de estabilidade não conseguindo, no entanto, prever quando e porquê surgirão novas ruturas em assuntos/problemas aparentemente estáveis.

Em síntese: estando a ambiguidade enraizada no contexto político, ela permite aos decisores políticos a construção de uma imagem da realidade e a definição dos objetivos (ambígua/geral) facilita a sua adaptação ao longo do processo de formulação de políticas públicas sendo mais simples acomodar os diferentes interesses em jogo.

O Modelo de Fluxos Múltiplos interessa-nos, essencialmente, pelo conceito de janela de oportunidade. A janela de oportunidade tanto pode ocorrer no fluxo

de problemas, criando condições propícias a encontrar uma solução para um dado problema, como pode ocorrer no fluxo político em que se procura encontrar um problema que possa auxiliar a justificar a opção por uma determinada alternativa.

Através da análise de conteúdo dos Programas de Governo, podem identificar-se as agendas governamentais, nomeadamente nas três dimensões de análise do nosso trabalho, enumerando-se os temas que mereceram a atenção dos decisores.

Se no Modelo de Fluxos Múltiplos já se antevê a existência de descontinuidades, o Modelo do Equilíbrio Pontuado completa-o, mostrando que o padrão de estabilidade governamental, algumas vezes, é interrompido por mudanças súbitas.

Desta forma, a nossa opção para aferir da estabilidade das agendas em matérias de Políticas de População foi o Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*).

## **CAPÍTULO IV**

GUIA PARA A ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS  
PROGRAMAS DOS GOVERNOS: OPÇÕES  
METODOLÓGICAS

### **1.1. Dos conceitos aos dados: a construção da pesquisa**

Neste trabalho de investigação pretendemos analisar as propostas sobre Políticas de População apresentadas pelos governos constitucionais no Portugal democrático, com enfoque em três dimensões: fecundidade, envelhecimento da população e migrações.

Tal opção prende-se com o facto de nos programas dos governos (documentos formais) constarem as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental. Ou seja, o programa do governo tem duas componentes: de um lado as principais orientações políticas (a sua “filosofia”) e os seus princípios, bem como os objetivos fundamentais; do outro, as medidas concretas a adotar ou a propor em cada domínio de atividade governamental e, em particular, no domínio das políticas públicas de população.

Tendo por base as definições de Políticas de População feitas, assumimos, neste trabalho, as mesmas como políticas públicas setoriais que pretendem responder a questões e problemas de população. Em conformidade, a primeira questão de pesquisa é:

- **Questão 1:** Nos Programas dos Governos constitucionais, qual a importância das políticas públicas que respondem a questões de população em três dimensões selecionadas: fecundidade, migrações e envelhecimento da população?

A esta questão inicial acresce outra decorrente da análise das políticas de população e que se prende com as três dimensões que serão objeto da análise: fecundidade, migrações e envelhecimento da população.

- **Questão 2:** Que políticas e/ou medidas, isoladas ou interligadas, foram formuladas por cada Governo em relação a três dimensões de análise: fecundidade, migrações e envelhecimento da população? Qual o sentido dessas políticas e/ou medidas?

Tendo havido ao longo dos últimos 40 anos vinte e um governos constitucionais com base política muito diferenciada, será expectável que tenham sido formuladas propostas distintas sobre as dimensões em análise: fecundidade, migrações e envelhecimento da população. Para além da base política, durante 40 anos a importância das diversas temáticas referentes às Políticas de População certamente que se alterou. Mas foi mesmo assim? Uma terceira questão de investigação surge desta nossa inquietação.

- **Questão 3:** Em termos de Políticas de População são visíveis diferenças significativas entre Governos com orientação política distinta?

## **1.2. Explicitação e justificação do processo metodológico**

Definidas as questões de investigação e os seus objetivos gerais e específicos, torna-se necessária a escolha do método para recolha e análise dos dados. O trabalho empírico desenvolvido apoia-se numa abordagem predominantemente qualitativa através dos dados recolhidos nos Programas dos vinte e um governos constitucionais da III República.

As análises qualitativas têm demonstrado ser bastante ricas quando se pretende investigar um tema com contornos ainda pouco compreendidos, identificar variáveis importante, propor hipóteses para estudos posteriores (Marshall & Rossman, 1989). O método utilizado será a Análise de Conteúdo (Vd. Considerações gerais sobre o mesmo no Capítulo I). Esta Análise de Conteúdo será feita através de um *Guia para a Análise de Conteúdo dos Programas de Governo* que será apresentado no próximo ponto deste capítulo.

Assumimos uma interpretação da Análise de Conteúdo assente nas conceções apresentadas nas obras de Bardin (2004), Giglione & Matalon (1992) e Miles & Huberman (1994). Sendo a Análise de Conteúdo, na definição dada por Marshall e Rossman (1989) uma técnica que nos permite fazer inferências através da identificação sistemática e objetiva de características específicas nas mensagens, procurámos utilizá-la para a construção de uma grelha de análise estruturada por dimensões, cada uma delas dividida em categorias.

Esta Análise de Conteúdo foi feita com recurso a um software para a análise de dados qualitativos, o MAXQDA, atendendo ao elevado número de categorias e unidades a registar.

O MAXQDA é um *software* para a análise de dados qualitativos e métodos mistos muito utilizado em investigações académicas e científicas. Das três opções do MAXQDA - MAXQDA *Standard*, MAXQDA *Plus* e MAXQDA *Analytics Pro* - trabalhamos com a versão intermédia (MAXQDA *Plus*). Esta versão inclui o MAXDictio que possui, entre outras, uma ferramenta para análise de vocabulário e de frequência de palavras e dos contextos onde estão inseridas. Para além desta ferramenta, o MAXQDA *Plus* permitiu-nos, ainda:

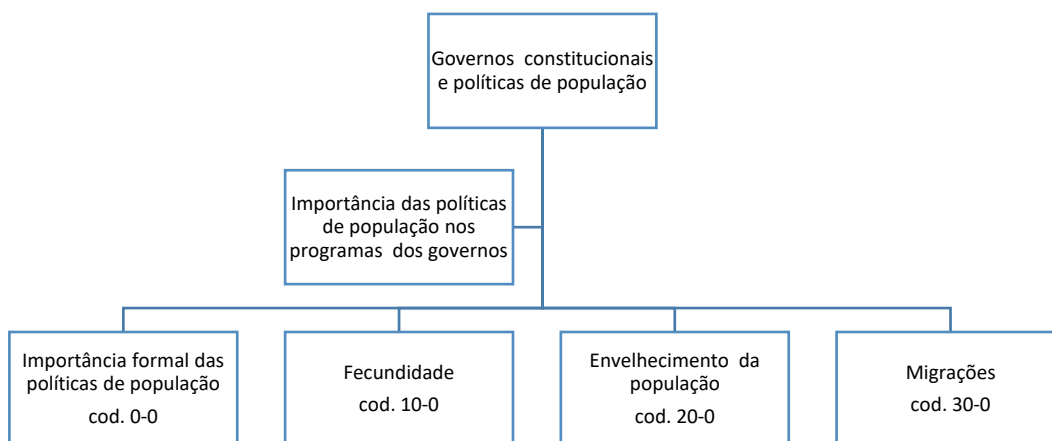
- a) Importar documentos de texto, nomeadamente todos os Programas dos vinte e um governos constitucionais;
- b) Fazer uma leitura e codificação dos dados;
- c) Criar notas nos documentos, ou em parte deles;
- d) Visualizar o número de códigos em diferentes documentos;
- e) Fazer uma busca e marcação de palavras;
- f) Resumir conteúdos.

O estudo empírico baseou-se numa codificação dos assuntos referentes às Políticas de População que foram agrupados nas três dimensões já anteriormente apresentadas – Fecundidade, Envelhecimento da População e Migrações – a que foi acrescentada uma quarta dimensão: Importância Formal das Políticas de População nos Programas dos Governos.

Atendendo a que em cada Programa de Governo existem propostas de políticas públicas em setores muito variados que pretendem dar respostas a questões e problemas de população, foi introduzida na análise dos dados esta nova dimensão com o intuito de medir a importância, do ponto de vista formal, dos assuntos e temas direta ou indiretamente relacionados com as Políticas de População.

As dimensões de análise podem ser visualizadas no gráfico n.º 6 que a seguir se apresenta.

Gráfico 6: Dimensões de análise e codificação



### 1.3. Guia para a Análise de Conteúdo dos Programas dos Governos

Toda a metodologia que a seguir se apresentará foi desenvolvida para obter um valor, para cada um dos Programas de Governo, da medição das propostas sobre Políticas de População (PP). A fórmula que será utilizada e que nos pontos seguintes se discriminará, é a seguinte:

$$PP = IfPp + F + EP + M$$

- (PP) Valor final da medição da importância das políticas de população no programa de Governo;
- (IfPp) *Score* da dimensão “Importância formal das políticas de população”;
- (F) *Score* da dimensão “Fecundidade”;
- (EP) *Score* da dimensão “Envelhecimento da população”
- (M) *Score* da dimensão “Migrações”.

Passemos, em seguida, a apresentar a metodologia usada em cada uma das quatro dimensões.

### **1.3.1 Dimensão de análise: Importância Formal das Políticas de População nos Programas dos Governos**

Para a análise desta dimensão utilizaremos a seguinte metodologia:

**1.º** Num primeiro momento, estudamos a forma e a disposição das temáticas das Políticas de População nos programas dos diferentes governos através da sua inserção na estrutura do Programa, identificando-se o(s) capítulo(s), subcapítulo(s) e áreas setoriais onde surgem propostas concretas relevantes, direta ou indiretamente, para as Políticas de População bem como a terminologia usada.

**2.º** Num segundo momento, mediremos a importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos (IfPp), utilizando uma grelha com 16 temáticas subdivididas por componentes (palavras e/ou expressões chave), insertas nos programas, num total de 108 itens.

As dezasseis temáticas e assuntos conexos com as Políticas de População que foram consideradas são as que constam do quadro n.º7. Elas foram construídas a partir dos dados e da teoria, isto é, a partir de palavras e/ou expressões presentes nos diversos Programas de Governo que são enquadráveis nas três grandes áreas clássicas de intervenção do Estado - social, económica e política (Merrien et al., 2005) – e em novas áreas que emergiram como sejam a educação, o ambiente, as migrações, a fecundidade e o envelhecimento da população (May, 2012).

Na área social são identificáveis (entre outras) preocupações com a saúde, a proteção e assistência social e a atenção à problemática do apoio aos cidadãos portadores de deficiências. Na área económica, podemos identificar preocupações com o desenvolvimento económico, o emprego e trabalho e com a qualidade de vida da população portuguesa. Na área das preocupações políticas enquadram-se temáticas como as da identidade nacional, da juventude (sobretudo da sua participação política), do associativismo e da cultura e lazer.



Quadro 7: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População

Temáticas	Programa do Governo/Número de Referências
Qualidade de vida	X
Identidade	X
Desenvolvimento económico	X
Cultura e Lazer	X
Educação	X
Políticas sociais	X
Saúde	X
Habitação e urbanismo	X
Ambiente	X
Emprego e Trabalho	X
Deficiência/deficientes	X
Juventude	X
Igualdade	X
Fecundidade e Políticas de família	X
Envelhecimento da população	X
Migrações	X
TOTAL	x

Para cada uma destas 16 temáticas, será contabilizado o número de referências que surgem nos Programas de cada governo, tendo em atenção à subdivisão (composição) de cada uma delas, processo que de seguida se apresentará. Os termos de pesquisa associados foram uma escolha nossa baseada na literatura (May, 2012; Rindfuss *et.al.*, 2016; Demenny, 2003; Matias, 2014; Rosa, 2012; Andrew Geddes *et.al.*, 2016; Petit, 2013) de que resultaram as principais concetualizações que foram apresentadas nos dois primeiros capítulos.

Quadro 8: Temática 1 - Qualidade de vida

Expressões/frases insertas no Programa de Governo contendo os seguintes termos de pesquisa associados	Número de referências
1-Necessidades básicas da população	X
2- Redução da pobreza	X
3-População/classes sociais desfavorecidas(s) ou termos similares	X
4-População e segurança; População e trabalho; População e emprego	X
	Total 1

Exemplo (1) «Responder às **necessidades básicas da população** e promover a qualidade da vida» (I Governo, 1976:1)

Exemplo (2) «**Acabar progressivamente com a pobreza** associada ao trabalho, reduzir as desigualdades sociais no mundo do trabalho e promover a cidadania laboral são os três objectivos essenciais do Governo neste domínio de intervenção política» (XVII Governo, 2005:62)

Quadro 9: Temática 2 - Identidade

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1-Identidade nacional ou expressão/palavra com o mesmo significado	X
2- Território nacional	X
3-Soberania nacional	X
4-Identidade e cidadania	X
5- Raça	X
6- Nação	X
7- Fronteiras (nacionais)	X
	<b>Total 2</b>

Exemplo (3) «As funções governativas serão exercidas pelo IV Governo no respeito pela Constituição e na adesão inequívoca a princípios e objectivos gerais a atingir. Tais princípios e objectivos(...) consistem no reforço da **consciência da identidade nacional**(...) » (IV Governo, 1978: 2)

Exemplo (4) «A necessidade da internacionalização decorre de uma concepção da cultura como factor de **construção e afirmação da identidade nacional**, numa perspectiva de universalismo e de diálogo intercultural» (XIII Governo, 1995:127).

Quadro 10: Temática 3 - Desenvolvimento económico

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Desenvolvimento económico do país	X
2- Desenvolvimento económico e população trabalhadora	X
3-Desenvolvimento económico e população ativa	X
4-Desenvolvimento económico e população agrícola /rural	X
	<b>Total 3</b>

**Exemplo (5)** «(...) o Governo da República, no uso da competência em relação ao todo nacional que a Constituição lhe confere, ou em relação às regiões que a Constituição lhe reserva, empenhar-se-á no **desenvolvimento económico e no progresso social das regiões**, cooperando com os respectivos governos no combate às assimetrias e desigualdades derivadas da insularidade» (II Governo, 1978:11).

**Exemplo (6)**, «Ou seja, o objectivo do Governo não é o mero **desenvolvimento económico**, mas sim o desenvolvimento económico-social onde a promoção da justiça social ocupe lugar de primacial relevância» (IV Governo, 1978:12)

Quadro 11: Temática 4- Cultura e Lazer

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Promoção e acesso à cultura	X
2- Património cultural	X
3-Direito à cultura e o lazer	X
4-Desenvolvimento cultural	X
5-Transporte e comunicações (acesso a eventos/acometimentos culturais)	X
6-Equipamentos culturais	X
7-Agentes culturais	X
8-Programas culturais	X
9-Subsídios à cultura	X
10-Apois culturais para emigrantes	X
11-Publicaçãoe culturais; informação cultural; divulgação cultural	x
	<b>Total 4</b>

**Exemplo (7)** «A política cultural orientar-se-á, essencialmente, por intenções de democratização, descentralização e reforço da identidade cultural nacional, promovendo o

incremento da participação cultural de todos os cidadãos, a salvaguarda do **Património Cultural** e a valorização da criação e difusão culturais» (III Governo, 1978:100).

**Exemplo (8)** «Motivação dos portugueses residentes no estrangeiro para o desempenho do papel que lhes cabe não só de agentes económicos, mas também de importantes **agentes culturais**, quer em relação às comunidades portuguesas em que se integram, quer em relação às sociedades de acolhimento» (XI Governo, 1987:77)

Quadro 12: Temática 5- Educação

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- População escolar	X
2- Sistema educativo	X
3-Educação de adultos	X
4-Educação dos jovens	X
5-Abandono e rendimento escolar	X
6-Equipamentos escolares; construção de escolas	X
7-Apoios (Ação Social Escolar); complementos educativos	x
	<b>Total 5</b>

**Exemplo (9)** «(...) Diversificação das modalidades de **acção social escolar**, numa perspectiva de integração no contexto educativo da escola» (IX Governo, 1983: 78).

**Exemplo (10)** «A aposta do Governo para esta legislatura é desenvolver um projecto que assente no diagnóstico das necessidades da **população escolar** (...)» (XVIII Governo, 2009:69)

Quadro 13: Temática 6- Políticas Sociais

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Segurança social/sistemas previdenciais	X
2- Apoios sociais (Abono de família; complementos para idosos; outros)	X
3-Rendimento Social de inserção ou algo equivalente	X
4-Invalidez	X
	<b>Total 6</b>

Exemplo (11) «assegurar a medida do **rendimento social de inserção** reforçando os princípios (...)» (XVI Governo, 2004:63)

Exemplo (11) «Após quatro anos de uma política que penalizou fortemente as famílias e os indivíduos mais desprotegidos, que enfraqueceu as classes médias, que reduziu de forma drástica os **apoios sociais** preexistentes precisamente no momento em que estes se tornavam mais necessários e que tudo fez para dismantelar o Estado Social torna-se urgente inverter este ciclo que conduziu ao agravamento das situações de pobreza e ao aumento da concentração da riqueza» (XXI Governo, 2015:224)

Quadro 14: Temática 7- Saúde

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Saúde materno-infantil	X
2- Cuidados primários de saúde	X
3-Maternidade	X
4-Saúde pública	X
5-Planeamento familiar	X
6-Interrupção Voluntária da Gravidez	X
7-Sistema Nacional de Saúde	X
8-Hospitais	X
9-Centros de Saúde	X
10-Unidades de cuidados continuados	X
	Total 7

Exemplo (13) «Atribuição de prioridade ao nível da prestação de **cuidados primários de saúde**, articulados com os cuidados diferenciados, e de vigilância e preservação do meio ambiente, assegurando as acções de promoção de saúde, prevenção das doenças evitáveis, diagnóstico e tratamento rápido dos doentes e reparação das sequelas das doenças» (II Governo, 1978: 137)

Exemplo (14) «A **saúde materno-infantil** receberá neste domínio uma atenção privilegiada» (X Governo, 1985: 52).

Quadro 15: Temática 8 - Habitação e Urbanismo

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Política(s) de Habitação	X
2- Apoios à habitação e arrendamento	X
3-Habitação social	X
	<b>Total 8</b>

Exemplo (15) «O objectivo central da **política de habitação** a prosseguir pelo Governo não poderá deixar de ser o de proporcionar habitação condigna à generalidade das famílias portuguesas» (II Governo, 1978:1146).

Exemplo (16) «Definir uma política promocional que privilegie: A oferta de habitação para os estratos de menor poder económico (**habitação social**) (...)» XIX Governo, 2011:34).

Quadro 16: Temática 9- Ambiente

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Preservação do ambiente	X
2- Saneamento básico	X
3-Ordenamento do território	X
	<b>Total 9</b>

Exemplo (17) «(...) Por outro lado, haverá ainda a realçar a função do sector na **preservação do ambiente** e da paisagem rurais, bem como a função de equilíbrio e a estabilidade que o mundo rural desempenha no tecido social português» (XI Governo, 1987:34).

Exemplo (18) «Articular e integrar os planos de desenvolvimento turístico com as **políticas de ordenamento do território**, de equipamento social e de abastecimento não esquecendo a necessidade de preservar a paisagem e os valores culturais da população» (VI Governo, 1980:21).

Quadro 17: Temática 10- Emprego e Trabalho

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Mercado de emprego	X
2- Política(s) de emprego	X
3-Subsídio de desemprego	X
	<b>Total 10</b>

**Exemplo (19)** «Dada a segmentação que se tem vindo a acentuar no **mercado de emprego**, nos últimos anos, as acções a realizar reflectirão a preocupação de inserção no mercado de emprego de determinados estratos de população, nomeadamente jovens, mulheres e deficientes» (VIII Governo, 1981: 58)

**Exemplo (20)** «Utilizar e dinamizar as instâncias permanentes de concertação para a promoção do emprego envolvendo os diferentes actores relevantes e o apoio técnico necessário, tendo em vista a articulação das **políticas de emprego** e formação com os projectos de modernização e reforço da competitividade e de aproveitamento das oportunidades de criação de emprego.» (XIII Governo, 1995: 112).

Quadro 18: Temática 11 - Deficientes

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Reabilitação	X
2- Marginalização	X
3-Equipamenos sociais; barreiras arquitetónicas	X
4-Integração social	X
5-Deficientes das Forças Armadas	X
6-Apoio à educação e saúde de deficientes	X
7-Desporto para deficientes	X
8-Protecção social	X
9-Benefícios/subsídios	X
10-Movimento associativo de deficientes	X
11-Recenseamento, rastreio de deficiências e base de dados	X
	<b>Total 11</b>

**Exemplo (21)** «O Secretariado Nacional de Reabilitação é o instrumento governamental para a definição da **política nacional de reabilitação e integração social de deficientes** e para o planeamento das acções que lhe é consequente» (IV Governo, 1978: 29).

**Exemplo (22)** «(...) a reabilitação dos deficientes portugueses de qualquer natureza, incluindo os **deficientes das forças armadas** e os acidentados do trabalho, só poderá ser efectivada através de um organismo de composição pluridepartamental que planifique, coordene e articule as acções a cargo dos serviços a que for cometida a execução dos programas previamente definidos» (I Governo, 1976: 123).

Quadro 19: Temática 12- Juventude

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Participação e associativismo	X
2- Promoção do bem-estar; inserção social dos jovens	X
3-Formação profissional dos jovens	X
4-Emprego, vida ativa e mercado de trabalho para jovens	X
5-Delinquência juvenil	X
6-Educação, ensino e juventude escolar	X
7-Valorização humana dos jovens	X
8-Equipamentos sociais para jovens	X
9-Subsídios e apoios à habitação (jovens)	X
10-Ocupação dos tempos livres	X
11-Juventude e desporto	X
12-Política(s) de juventude	X
	<b>Total 12</b>

**Exemplo (23)** «Ainda no domínio da **delinquência juvenil** o Governo considera que é necessária a revisão do actual quadro normativo aplicável, à luz das novas realidades emergentes das diversas formas de criminalidade» (XV Governo, 2002: 43)

**Exemplo (24)** «Reforço da participação em projectos/parcerias nos diversos países visando a melhoria dos resultados escolares e da **formação profissional dos jovens** portugueses e luso-descendentes, bem como o apoio a actividades educativas e culturais extra-escolares» (XIV Governo, 1999:27).



Quadro 20: Temática 13 - Igualdade

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Promoção da igualdade	X
2- Igualdade de género	X
3- Discriminação	X
	<b>Total 13</b>

**Exemplo (25)** «O Governo assegurará a execução das políticas públicas, no âmbito da cidadania e da promoção da **igualdade de género** (...)» (XIX Governo, 2011:99)

**Exemplo (26)** «Num plano transversal, porque ordenador do conjunto das políticas públicas, o Governo promoverá um impulso decisivo na **promoção da igualdade de oportunidades** entre os homens e as mulheres, o que implica a reformulação de concepções arraigadas quando à organização da vida família (...)» (XIV Governo, 1999:48)

Quadro 21: Temática 14- Fecundidade e políticas de família

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Política(s) de família(s)	X
2- Saúde sexual e reprodutiva	X
3-Desafio demográfico; défice demográfico; envelhecimento demográfico; crescimento demográfico	X
4-Natalidade	X
5-Filhos	X
6-Famílias	X
7-Licenças parentais	X
8-Trabalho, família e natalidade	X
9-Apois (subsídios) às famílias	X
10-Jardins de infância e creches	X
	<b>Total 14</b>

**Exemplo (27)** «Reagir ao **desafio demográfico** (...)» (XXI Governo, 2015:2).

**Exemplo (28)** «O terceiro objectivo é enfrentar o **envelhecimento demográfico** e proteger e apoiar os idosos» (XVIII Governo, 2009:62).

Quadro 22: Temática 15 - Envelhecimento da população

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Benefícios aos idosos	X
2- Velhice	X
3-Terceira idade	X
4-Reformados	X
5-Pensões de reforma	X
6-Envelhecimento/ envelhecimento ativo	X
7-Esperança média de vida	X
	<b>Total 15</b>

Exemplo (29) «Estimular o **envelhecimento** activo e promover medidas que aproximem a idade média da reforma da idade legal da reforma» (XIX Governo, 2011:96).

Exemplo (30) «Cidadãos de **terceira idade**, não de terceira classe» (IX Governo, 1983:32)

Quadro 23: Temática 16: Migrações

Termos de pesquisa associados	Número de referências
1- Emigração; emigrantes	X
2- Imigração; imigrantes	X
3-Integração de imigrantes	X
4-Multiculturalismo	X
5-Direitos de cidadania	X
6-Naturalização de imigrantes	X
7-Proteção social de imigrantes	X
8- Controlo de entradas de imigrantes	X
9- Apoio à Associações/organizações de imigrantes	X
	<b>Total 16</b>

Exemplo (31) «Estancamento do fluxo migratório, provocando uma retracção na expansão das remessas de **emigrantes** que tanto contribuem para desagavar a balança de pagamentos» (III Governo, 1978:151)

Exemplo (32) «Promover os canais de imigração legais, o desenvolvimento de uma sociedade intercultural e aprofundar a **integração dos imigrantes**» (XXI Governo, 2015:124)

O cálculo final da “Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos” será feito através da fórmula que atrás já se apresentou:

$$Fórmula (IfPp) = \frac{\sum_{i=1}^{16} Total_i}{108}$$

A forma como foi construído este processo de medição, permite-nos não só obter um valor final<sup>8</sup> que possibilita ordenar os diferentes governos pela importância (formal) que deram aos assuntos conexos com as Políticas de População nos programas apresentados, mas também verificar quais as temáticas mais presentes em cada Programa de governo.

Em seguida apresentamos a construção das outras três dimensões de análise: Fecundidade (Código 10-0), Envelhecimento da População (Código 20-0), Migrações (Código 30-0), bem como a fórmula final da medição da “Políticas de População” (PP) que resulta destas quatro dimensões.

### **1.3.2 Dimensão de análise: Fecundidade**

Esta dimensão de análise (Código 10-0) será trabalhada através de quatro componentes, como a seguir se mostra. A escolha das componentes e dos itens que as compõem, foi feita em consonância com os conceitos apresentados no Capítulo II suportados pela literatura específica sobre o assunto (Kravdal, 2016; Thévenon, 2016; Sigle, 2016; Braunner-Otto, 2016; Sobokta, 2016; Spéder, 2016; Baizan, 2016; Tanturri, 2016; Gauthier, 2016).

---

<sup>8</sup> O valor máximo que será contabilizado será de 4, isto é, se houver 432 referências. A partir deste valor, o valor da divisão será sempre considerado 4.

Quadro 24: Dimensão de análise: Fecundidade (Código 10-0)

Componentes principais	Código	Governo X (score)
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	F1
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	F2
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	F3
Equipamentos e serviços sociais	14-0	F4
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F</b>

Cada uma das quatro componentes está subdividida. Essa subdivisão, bem como as respetivas fórmulas de cálculo são as que constam das tabelas seguintes. A pontuação dada em cada item será de 2, 1 ou 0 utilizando-se o seguinte critério:

- Será 2 se houver propostas explícitas formuladas sobre o assunto em análise;
- Será 1 se houver propostas implícitas ou formuladas de uma forma vaga;
- Será 0 se houver ausência de propostas no item/assunto/tema.

Quadro 25: Códigos 11-0 e 12-0

	11-0	Scores de 0 a 2
11-1	Subsídio de natalidade	<b>F1= Somatório dos valores dos 8 itens a dividir por 16 (valor máximo possível para o conjunto dos 8 itens)</b>
11-2	Abono de família	
11-3	Subsídio a famílias numerosas	
11-4	Subsídios a mães solteiras	
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	
11-6	Subsídios a estudantes	
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	
11-8	Rendimento Social de Inserção (equivalente)	

	12-0	Scores de 0 a 2
12-1	Licenças parentais e sua extensão	<b>F2= Somatório dos valores dos 9 itens a dividir por 18 (valor máximo possível para o conjunto dos 9 itens)</b>
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	
12-3	Acesso privilegiado à Habitação para famílias numerosas	
12-4	Pensão de alimentos	
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	
12-7	Igualdade de género	
12-8	Arrendamento/habitação	
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	

Por seu turno, as outras duas componentes mais importantes desta dimensão são calculadas de acordo com os assuntos que constam no quadro que se segue.

Quadro 26: Códigos 13-0 e 14-0

	13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)	Scores de 0 a 2
13-1	Planeamento familiar	<b>F3= Somatório dos valores dos 8 itens a dividir por 16 (valor máximo possível para o conjunto dos 8 itens)</b>
13-2	Saúde materno-infantil	
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	
13-7	Gestação por substituição	
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	

	14-0 (Equipamentos e serviços sociais)	Scores de 0 a 2
14-1	Creches e amas	<b>F4= Somatório dos valores dos 5 itens a dividir por 10 (valor máximo possível para o conjunto dos 5 itens)</b>
14-2	Jardins de infância	
14-3	Habitação social	
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	

Vejamos, de seguida, quatro exemplos que ilustram a forma como o processo foi construído.

Exemplo 1 (Código 11-5) - Pontuação atribuída = 1.

«Promover um amplo debate nacional sobre a questão vital do aumento da taxa de natalidade na sociedade portuguesa. Impõe-se um reforço das medidas que anulem progressivamente algumas das causas que explicam esta tendência, designadamente a necessidade de encontrar novos caminhos para a conciliação da vida familiar e profissional das famílias, especialmente das mães, e uma nova protecção fiscal do agregado familiar, e o desenvolvimento de novos tipos de apoio com envolvimento das organizações da sociedade civil.» (XIX Governo, 2011:95)

Exemplo 2 (Código 12-3) - Pontuação atribuída=1

«Elaborar medidas legislativas e actuar num âmbito interministerial, para auxílio da família (com particular realce para **famílias numerosas** e economicamente débeis), no plano da educação, **da habitação**, da saúde, da segurança social e dos transportes e fiscalidade.» (VI Governo, 1980:31)

Exemplo 3 (Código 13-1) – Pontuação atribuída =2

«Instalação, à escala nacional, de um serviço de planeamento familiar, que permita o exercício de uma paternidade consciente, simultaneamente com a realização das campanhas de esclarecimento público» (II Governo, 1978:34)

Exemplo 4 (Código 14-1) – Pontuação atribuída=2

«Alargar a rede de creches nos grandes centros urbanos, aumentando número de lugares em creche e aproximando o grau de cobertura aos valores médios europeus, apostando nomeadamente na rede de creches em articulação dos municípios» (XXI Governo, 2015:122)

### 1.3.3 Dimensão de análise: Envelhecimento da população

O processo de construção para a medição relativa à categoria *Envelhecimento da População* será semelhante ao já apresentado. Nesta categoria identificámos três componentes. O cálculo do valor final resultará da média aritmética do somatório dos valores encontrados para cada componente.

A escolha das componentes e dos itens que as compõem, foi feita em consonância com os conceitos apresentados no Capítulo II suportados pela literatura específica sobre o assunto (Rosa, 2012; May, 2012; Fernandes, 2016; Fonseca, 2016; Harper, 2014; Albuquerque, 2016).

Quadro 27: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Componentes	Código	Governo X (score)
Apoios e incentivos	21-0	EP1
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	EP2
Reformas e pensões	23-0	EP3
<b><math>EP = \frac{EP1 + EP2 + EP3}{3}</math></b>		<b>EP</b>

De seguida e à semelhança do fizemos, apresentamos quatro quadros síntese sobre cada uma das componentes e sua divisão em fatores e as fórmulas de cálculo dos valores parciais e totais.

Quadro 28: Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	Scores de 0 a 2
21-1	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	<b>EP1_ Somatório dos valores dos 6 itens a dividir por 12 (valor máximo possível para o conjunto dos 6 itens)</b>
21-2	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	
21-3	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	

21-4	Comparticipação nos medicamentos por idosos com doenças crónicas	
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	

Os códigos 22-0 e 23-0 referem-se, respetivamente, à legislação e aos assuntos das reformas e pensões. A divisão de cada uma dessas componentes é a que consta das tabelas seguintes:

Quadro 29: Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	Scores de 0 a 2
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	<b>EP2= Somatório dos valores dos 6 itens a dividir por 12(valor máximo possível para o conjunto dos 6 itens)</b>
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	
22-5	Promoção do voluntariado sénior	
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	
	23-0 (Reformas e pensões)	Scores de 0 a 2
23-1	Valorização das reformas e pensões	<b>EP3= Somatório dos valores dos 6 itens a dividir por 12 (valor máximo possível para o conjunto dos 6 itens)</b>
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	
23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	
23-4	Aposentação	
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	
23-6	Reforma a tempo parcial	

Apresentamos, agora, três exemplos de pontuações obtidas.

Exemplo 1 (Código 22-1) – Pontuação atribuída=1

«Estudo e oportuno lançamento, no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, de programas



especiais de assistência à terceira idade, designadamente através de serviços sanitários de apoio domiciliário, em colaboração com as estruturas locais» (IX Governo, 1983: 33)

#### Exemplo 2 (Código 22-5) – Pontuação atribuída = 1

«Promover o **voluntariado** em todas as idades, mas especialmente o Jovem e **Sénior**, numa cultura de solidariedade intergeracional e consideração pelas diferentes necessidades e expetativas» (XX Governo, 2015: 33)

#### Exemplo 3 (Código 23-4) – Pontuação atribuída =1

«Promover a convergência gradual dos regimes de início do direito à **aposentação** dos funcionários públicos com o de início do direito à pensão de reforma dos trabalhadores por conta de outrem» (XVII Governo, 2005:41)

### 1.3.4 Dimensão de análise: Migrações

Por fim, vamos apresentar o processo de medição para a última das categorias a analisar: migrações. O processo de construção é idêntico sendo esta dimensão subdividida em duas subcategorias: emigração (31-0) e imigração (32-0). Assim, nos quadros síntese que a seguir se apresentam, constam todos os procedimentos para o cálculo do valor total (M)

A escolha das componentes e dos itens que as compõem, foi feita de acordo com os conceitos apresentados no Capítulo II suportados pela literatura específica sobre o assunto (Gomes, 2010; Pires, 2012; Kriesi *et al.*, 2006; Matias, 2014; May, 2012; Geddes e Scholten, 2016; Martin e Widgren, 2002).

Quadro 30: Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Componentes	Código	Governo X (score)
Emigração	31-0	M1
Imigração	32-0	M2
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M</b>

Os valores das subcomponentes 31-0 (Emigração) e Imigração (32-0) serão calculados através dos procedimentos que a seguir se mostram.

Quadro 31: Códigos 31-0 e 32-0

31-0 (Emigração)		Scores de 0 a 2
31-1	Planos/dispositivos de apoio ao regresso de emigrantes	<b>M1=Somatório dos valores dos 6 itens a dividir por 12 (valor máximo possível para o conjunto dos 6 itens)</b>
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	
31-5	Ligação/comunicação com a diáspora	
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	
32-0 (Imigração)		Scores de 0 a 2
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	<b>M2= Somatório dos valores dos 6 itens a dividir por 12 (valor máximo possível para o conjunto dos 6 itens)</b>
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	

À semelhança do que fizemos para as dimensões anteriores, apresentamos dois exemplos de propostas inseridas em Programas de Governo, com os respetivos códigos, e a pontuações atribuídas.

### Exemplo 1 (Código 31-2) – Pontuação atribuída=1

«No domínio do apoio ao emigrante, intensificar (...) uma **política de informação** aos emigrantes que, utilizando os meios já disponíveis, seja instrumento de valorização cultural e de projecção de Portugal no Mundo.» (I Governo, 1976:131)

### Exemplo 2 (Código 32-4) – Pontuação atribuída =1

o combate a todas as formas de discriminação étnico-racial ou qualquer expressão de xenofobia» (XVI Governo, 2004: 151)

.

Uma vez obtidos os scores das quatro dimensões de análise (IfPp, F, EP e M), obtemos o valor final sobre a medição das propostas sobre Políticas de População (PP) apresentadas pelos Governos.

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \leq PP \ll 7$$

# **CAPÍTULO V**

## **ESTUDO EMPÍRICO**

### **PROGRAMAS DE GOVERNO E POLÍTICAS DE POPULAÇÃO**

## Introdução

O objetivo geral desta tese consiste na identificação dos assuntos que foram abordados pelos Governos, em Portugal, no que concerne às Políticas de População, nomeadamente em relação a três dimensões de análise: fecundidade e políticas de família, envelhecimento da população e políticas de migrações. Pretendemos analisar o sentido das políticas e/ou medidas que constam nos Programas dos vinte e um Governos Constitucionais pós 25 de Abril de 1974 e em que contextos surgem os problemas ou as principais preocupações ligadas às temáticas da população.

Utilizámos o Programa de Governo como um indicador da agenda governamental. Embora admitindo que existam assuntos que foram contemplados pelos decisores governamentais e que não mereceram menção no Programa de Governo, este é um documento central, obrigatório, e com escrutínio parlamentar. A exposição dos assuntos nos Programas de Governo, embora em muitos casos seja vaga, apresenta as políticas públicas que se pretendem implementar, os objetivos e as principais medidas.

Na tabela seguinte (Tabela 16) apresentamos uma síntese da informação referente aos 21 Governos Constitucionais da III República (até abril de 2018).

Tabela 16: Governos Constitucionais da III República

Governo	Mandato	Partido Político	Primeiro Ministro
I	23 julho 76 23 janeiro 78	PS (sem maioria parlamentar)	Mário Soares
II	23 janeiro 78 29 agosto 78	PS e CDS (coligação)	Mário Soares
III	29 agosto 78 22 novembro 78	Iniciativa Presidencial	Alfredo Nobre da Costa
IV	22 novembro 78 7 de julho 79	Iniciativa Presidencial	Carlos Mota Pinto
V	7 de julho 79 3 de janeiro 80	Iniciativa Presidencial	Maria de Lurdes Pintassilgo

Governo	Mandato	Partido Político	Primeiro Ministro
VI	3 janeiro 80 9 janeiro 81	Aliança Democrática (AD) Coligação PSD, CDS e PPM	Francisco Sá Carneiro
VII	9 janeiro 81 4 setembro 81	AD (coligação)	Francisco Pinto Balsemão
VIII	4 setembro 81 9 janeiro 83	AD (coligação)	Francisco Pinto Balsemão
IX	9 janeiro 83 6 novembro 85	PS e PSD (coligação pós-eleitoral)	Mário Soares
X	6 novembro 85 17 agosto 87	PSD (sem maioria parlamentar)	Aníbal Cavaco Silva
XI	17 agosto 87 31 outubro 91	PSD	Aníbal Cavaco Silva
XII	31 outubro 91 28 outubro 95	PSD	Aníbal Cavaco Silva
XIII	28 outubro 95 25 outubro 99	PS (sem maioria parlamentar)	António Guterres
XIV	25 outubro 99 6 abril 02	PS (sem maioria parlamentar)	António Guterres
XV	6 abril 02 17 julho 04	PSD e CDS (coligação pós-eleitoral)	José Manuel Durão Barroso
XVI	17 julho 04 12 março 05	PSD e CDS	Pedro Santana Lopes
XVII	12 março 05 26 outubro 09	PS	José Sócrates
XVIII	26 outubro 09 21 junho 11	PS (sem maioria parlamentar)	José Sócrates
XIX	21 junho 11 30 outubro 15	PSD e CDS, coligação PAF	Pedro Passos Coelho
XX	30 outubro 15 26 novembro 15	PAF (sem maioria parlamentar)	Pedro Passos Coelho
XXI	26 novembro 15 -----	PS (sem maioria parlamentar)	António Costa

A análise e apresentação dos diferentes Programas de Governo será feita através de 10 agrupamentos conforme se mostra na próxima tabela (Tabela

17). O agrupamento surge por ordem cronológica dos governos e tem, como princípio, a orientação política dos partidos que constituíram os respetivos governos. Por esta razão, os três governos de iniciativa presidencial fazem parte do mesmo grupo de análise. Estes governos não tiveram por base, como é evidente, qualquer programa eleitoral, ao contrário de todos os outros.

Tabela 17: Agrupamento dos Governos Constitucionais para efeitos de análise

Grupo	Governos	Justificação
1	I e II	Primeiros dois governos constitucionais
2	III, IV e V	Governos de iniciativa Presidencial
3	VI, VII e VIII	Governos da Aliança Democrática (AD)
4	IX	Governo do “Bloco Central”, PS+PSD
5	X, XI e XII	Governos do PSD com e sem maioria parlamentar
6	XIII, XIV	Governos do PS sem maioria parlamentar
7	XV, XVI	Governos PSD + CDS, coligação pós-eleitoral
8	XVII e XVIII	Governos PS com e sem maioria parlamentar
9	XIX e XX	Governos PSD+CDS (coligação)
10	XXI	Governo PS sem maioria parlamentar

## 1. Análise dos Programas dos Governos Constitucionais (I a XXI)

### 1.1. Programas dos I e II Governos Constitucionais (1976/1978)

#### 1.1.1. Preâmbulo e objetivos gerais

Nas reflexões feitas no Capítulo III sobre o agendamento e formulação de políticas públicas, sobressaem cinco ideias importantes, a saber:

1. Qualquer decisão política pressupõe o reconhecimento de um problema. Tal reconhecimento requer a identificação de um problema social e a necessidade expressa de uma intervenção dos governos;
2. A entrada de um dado assunto na agenda política é central para que sobre o mesmo sejam tomadas decisões concretas;
3. O agendamento resulta de uma escolha entre múltiplos problemas;

4. Para que um dado assunto se converta num problema político terá de incluir cinco elementos: especificidade, relevância social, relevância temporal, complexidade e existência de precedentes históricos;
5. Na agenda universal, cabem todos os assuntos que podem eventualmente ser trazidos para a discussão pública ou/e para o sistema político. Já a agenda governamental é constituída por um agregado de questões que serão objeto de análise por parte dos decisores políticos. Destes assuntos, alguns serão objeto de decisão (agenda decisional).

Neste trabalho, apenas teremos em conta os Programas de Governo (esfera da agenda governamental) mesmo que alguns dos assuntos neles apresentados não venham a ser objeto de decisões concretas.

No I e II Governos constitucionais um assunto central, crítico e condicionante, claramente assumido, é o da existência de uma crise económica e financeira. De um total de 236 referências à palavra “crise” que podem ser encontradas em todos os documentos analisados (Programas dos 21 Governos), 68 dessas referências estão incluídas nos Programas do 1.º e 2.º governos (32 e 36, respetivamente). Ou seja, no total, a palavra “crise” corresponde a 28,8% do total de referências em todos os textos, um valor muito significativo.

Vejamos dois trechos insertos nos dois Programas que ilustram este assunto.

No que se refere às grandes linhas de orientação — aos grandes propósitos e orientações do Governo — a referência principal é o Programa para um Governo PS — «vencer a crise, reconstruir o País», apresentado ao eleitorado em Abril de 1976, programa ao qual o actual Governo será fiel e que se dá aqui por reproduzido. (I Governo, 1976: 3)

O País atravessa grave crise financeira, com grandes desequilíbrios do sector público, das empresas e da balança de pagamentos, correspondendo-lhe uma dramática queda da taxa de poupança nacional (que passou de 23% do produto nacional em 1973 para 4% em 1975).



Da forma como o actual Governo se propõe enfrentar e vencer a crise com que o país se debate trata o presente Programa. Mas, para além dele, existe todo um colectivo estado de espírito na nova equipa governativa: o de governar com determinação o com coragem, não recuando perante as medidas que se mostrem necessárias sem contemporizações demagógicas.

(...) Venceremos a crise. (II Governo, 1978 :6,8)

Um outro tema interessante é o da *transição para o socialismo*. Este assunto está bem presente no Programa do 1.º governo (governo PS) sendo contabilizadas 10 referências. No entanto, no Programa do 2.º governo o tema desaparece totalmente. O facto deste governo ser de coligação PS+CDS terá, certamente, contribuído para tal uma vez que o CDS tinha sido o único partido a votar contra a Constituição da República (CRP) precisamente pela elevada carga ideológica da mesma. Este exemplo, ilustra bem o *Fluxo Político* (Cf. Capítulo III), isto é, os assuntos que potencialmente podem entrar na agenda têm de ser congruentes com o “sentimento nacional”, têm de ter o apoio de grupos de interesse e têm que ser conformes às orientações dos grupos políticos no poder.

A este respeito, vejamos três breves trechos que constam do Programa do I Governo (1976):

Segundo a Constituição, o socialismo, ou seja, a organização de uma sociedade sem classes, é uma meta a atingir mediante o exercício da soberania popular. O Governo respeitará, em todas as circunstâncias, a vontade popular expressa em eleições livres e nunca pretenderá impor pela força ou pela política do facto consumado soluções socialistas. A opção socialista é — e terá de ser — uma opção consciente e livre do povo português; (I Governo:6)

O Governo, ao apresentar o seu Programa tem, portanto, presente a necessidade de um novo modelo para uma economia de transição rumo ao socialismo, no quadro do Estado Democrático. (I Governo:25)

O direito das coisas deve ser repensado e reelaborado à luz de uma concepção de propriedade social mais moderna, mais colectivista e mais justa. A propriedade como direito absoluto, permissivo de uso socialmente negativo, não se mostra adequada a um projecto de sociedade em trânsito para o socialismo. (I Governo, 1976: 89).

No resto, o preâmbulo do Programa do 2-º Governo é claro relativamente à similitude de ambos os Programas. Como se pode ler logo na página 3, «Sendo o II Governo Constitucional basicamente constituído por membros do mesmo partido que assumiu a gestão do Iº — aliás com a presença de maior número de membros desse partido —, não se há-de estranhar que o novo Programa apresente, mais do que simples pontos de contacto, verdadeira similitude com o anterior Programa. Destinado o anterior a ser executado no decurso da actual legislatura, mantêm no geral plena actualidade as rubricas que não chegaram a ser executadas, sem prejuízo das necessárias correcções quanto às restantes, das inovações ditadas pela experiência entretanto colhida e pelas alterações de conjuntura entrementes verificadas.»

Das grandes linhas de orientação política apresentamos, apenas, três exemplos de assuntos/temas com interesse para a temática das Políticas de População.

Elevar e melhorar o nível de vida do povo português, pela expansão da economia nacional, pela luta contra o desemprego e assegurando a todos os portugueses o máximo possível de igualdade e de justiça social; (I Governo:6)

Intensificação do apoio às comunidades de emigrantes portugueses, na linha de um entendimento que sobrepõe o homem português ao território português; (II Governo:7)

Realização de um sério esforço de modernização da sociedade portuguesa e de intenso aprofundamento da justiça social: combate à corrupção, à criminalidade, à discriminação e à desigualdade social; (II Governo, 1978:7)

### **1.1.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos**

#### **1.1.2.1. Estrutura dos Programas**

A análise da estrutura dos Programas em relação à forma e disposição das temáticas associadas às Políticas de População nos Programas dos Governos está sintetizada na tabela 18:

Tabela 18: Forma e disposição da temática Políticas de População nos Programas de Governo

Temas	Políticas de População e autonomização no Programa de Governo	Ênfase na estrutura dos Programas de Governo com incidência na temática Políticas de População
	Assuntos/temas apresentados nos Programas de Governo	Escolhas dos assuntos que mereceram atenção no Programa do Governo

A estrutura geral dos dois Programas é muito semelhante. Nos Anexos 11 e 12 pode ver-se a forma como os dois Programas foram formulados sendo que, no caso do segundo Governo, o Programa está mais cuidado e discriminado nos objetivos e políticas que se pretendem. No entanto, quando se analisa, por exemplo, o subcapítulo F “Responder às necessidades básicas da População e promover a qualidade de vida” - Programa do I Governo - os itens que constam no texto são exatamente os mesmo que aparecem devidamente discriminados no Programa do II Governo constitucional. Em termos do Modelo do Equilíbrio Pontuado (Vd. Capítulo III), não se vislumbram ruturas significativas (*Punctuations*) sendo a estabilidade das políticas a norma numa continuidade mesclada por pequenos incrementos.

Na análise que fizemos dos Programas dos dois primeiros governos, podemos constatar que a temática Políticas de População, assim formulada, está totalmente ausente de qualquer deles. A terminologia usada não varia na substância. As propostas apresentadas relevantes, direta ou indiretamente, para as Políticas de População aparecem – em ambos os programas - de uma forma mais concentrada no Capítulo III, *Objetivos e políticas do Governo*.

As propostas formuladas aparecem incluídas no Capítulo “*Objetivos e políticas do Governo*” com forte concentração no subcapítulo “*Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade de vida*”. Para além desde subcapítulo, são visíveis em ambos os Programas de Governo questões concretas importantes para as Políticas de População inseridas noutros subcapítulos.

Tabela 19: Subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População

Subcapítulo	Item	I Governo	II Governo
Consolidar o Estado democrático	Condição feminina	x	x
Planear e reorganizar a economia	Modelo de desenvolvimento	x	
Política de desenvolvimento económico e social a médio prazo	Desenvolvimento regional		x
Consolidar as estruturas produtivas, combater o desemprego e expandir a produção	Agricultura Transportes e comunicações Obras públicas e Construções	x x x	
Políticas sectoriais	Transportes e comunicações		x
Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade de vida	Justiça Educação Cultura Segurança Social Saúde Habitação e urbanismo Ambiente Melhorar as condições nas zonas rurais Desalojados Reabilitação dos deficientes	x x x x x x x x x x x	x x x x x x x x x x
Afirmar uma política de independência nacional e de cooperação internacional a favor da paz	Política de emigração	x	
Política de independência nacional e de cooperação a favor da paz	Política de emigração		x

Pela sua importância no contexto em que foram empossados os dois governos, realçamos três itens: Condição Feminina, Desalojados e Política de emigração.

Em relação à Condição Feminina, são visíveis as preocupações com a situação de mulher (em ambos os governos), nomeadamente nas discriminações a que estava sujeita.

7.1 — Não se julgou ainda oportuno criar uma Secretaria de Estado da Condição Feminina, mas pretende-se dar novo vigor à intervenção da Comissão da Condição Feminina, até agora integrada no Ministério dos Assuntos Sociais, a começar pela sua colocação na dependência da Presidência do Conselho.

Nesse sentido, a principal preocupação será introduzir na legislação ordinária e na prática corrente os princípios que decorrem dos artigos 13.º, 36.º, 52.º, alínea c), 51º, 54º, alínea e), e 67.º a 69.º da Constituição.

7.2 — Para tanto, além das acções a empreender no âmbito dos demais Ministérios (e, antes dos demais, nos da Justiça, dos Assuntos Sociais e do Trabalho), por dependerem da sua competência específica, e que constam dos respectivos programas, o Governo propõe-se:

- a) Reestruturar, no sentido de uma maior eficácia os meios de intervenção e de acção da Comissão da Condição Feminina;
- b) Promover a colaboração de todos os Ministérios e departamentos do Estado no desenvolvimento de uma acção conjunta ou coordenada que promova a melhoria da situação e condição da mulher na sociedade portuguesa, de forma a concretizar rapidamente a abolição de todas as discriminações em função do sexo que ainda subsistem nas leis e na vida social;
- c) Instalar à escala nacional o serviço de planeamento familiar através dos centros de saúde e hospitais, simultaneamente com o desenvolvimento de campanhas públicas de esclarecimento;
- d) Reforçar a acção dos organismos de protecção à família, à mulher e à criança;
- e) Tomar medidas concretas para proteger a mulher da exploração específica de que ainda é vítima, em virtude da prostituição e de outras formas de exploração comercial, que atentam contra a liberdade e dignidade da mulher, tendo em conta, nomeadamente, as resoluções da Conferência Internacional do México. (I Governo, 1976:20-21)

A questão dos *Desalojados* é igualmente central para os dois primeiros governos constitucionais. Por decreto-lei de 10 de setembro de 1976, o primeiro Governo Constitucional, em obediência ao seu programa e tendo em atenção que a política de integração dos desalojados dos antigos territórios ultramarinos sob administração portuguesa teria de ser concebida e executada com a globalidade da política económica e social do país, sem discriminação entre sectores da população economicamente mais desfavorecidos, sejam ou não desalojados, criou o Comissariado para Desalojados. O segundo Governo vem alterar a lógica assistencialista no sentido da integração desses cidadãos portugueses.

Completando e coordenando a actuação dos departamentos oficiais com intervenção no problema dos desalojados, o Comissariado continuará a nortear a sua acção em ordem à prossecução dos seguintes objectivos:

- a) Passar-se de uma política de assistência aos desalojados a uma política tendente à sua integração na sociedade portuguesa;
- b) Valorizar e utilizar a capacidade de iniciativa e a competência profissional da generalidade dos desalojados;
- c) Só recorrer à emigração a título excepcional e com a prévia garantia de encaminhamento e acolhimento dos países de destino;
- d) Descentralizar as acções contribuintes de uma solução global, através de comissões regionais, distritais e concelhias;
- e) Conjugar o custo das soluções com os meios financeiros e técnicos disponíveis, através de uma cuidada planificação a médio prazo;
- f) Corrigir distorções injustas na distribuição dos meios disponíveis e reduzir, tanto quanto possível, ocorrência de subsídios puros sem carácter reprodutivo, quando não prejudicial da reprodutividade normal inerente aos meios transitoriamente utilizados, nomeadamente instalações hoteleiras necessárias à retoma da indústria turística.

Relativamente aos programas em curso importa aperfeiçoar o programa de crédito, dinamizar o programa de habitação, nomeadamente o crédito para habitação própria, reforçar os controlos do programa de alojamento, reduzindo ao máximo a população desalojada nesta situação. (II Governo, 1978:151)

A preocupação com os emigrantes é clara em ambos os governos. É, pois, natural que uma das rubricas inscritas nos dois Programas seja precisamente a *Política de Emigração*. Nesta matéria, os Programas são muito idênticos.

A protecção aos emigrantes portugueses será um factor de preocupação constante do Governo.

(...) Na ordem externa, e no quadro dos contactos a desenvolver entre o Governo Português e os Governos dos países de imigração, serão objectivos a prosseguir, designadamente:

a) Velar pelo integral cumprimento dos acordos já estabelecidos com a França, principal país de destino, da emigração portuguesa;

b) Estabelecer ou negociar acordos já existentes na perspectiva de conseguir para as comunidades portuguesas emigradas melhores condições de vida e de trabalho (...)

(...) Procurar-se-á ainda o desenvolvimento das acções culturais que visem a promoção cultural e a manutenção dos laços entre emigrantes e Portugal.

Merecerá especial cuidado o desenvolvimento da política de ensino do Português no estrangeiro, (...)

(...) Na ordem interna e na perspectiva da tendência natural do regresso a Portugal, haverá que consolidar duas linhas de actuação fundamentais:

a) A intransigente defesa dos direitos e da propriedade privada dos emigrantes em Portugal;

b) A adopção de planos e medidas que permitam e motivem a readaptação económica profissional dos emigrantes, designadamente através do fomento da aquisição de habitações, da formação de empresas e da plena utilização das capacidades profissionais adquiridas no estrangeiro. (II Governo, 1978:161)

#### **1.1.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos**

Para “medir” a importância formal das Políticas de População no Programa de Governo iremos utilizar a grelha de temáticas apresentadas no Capítulo anterior constituída por 16 temáticas subdivididas por assuntos/componentes, tendo-se usado palavras chave. Nesta análise, apenas se contabilizam as

referências que surgem nos Programas dos Governos relativas a cada uma das temáticas/assuntos através das palavras que serviram de guia.

Com o modelo para a medição das dimensões de análise apresentado no capítulo IV obtemos informações que nos permitem responder às duas primeiras questões de investigação anteriormente formuladas:

**Q1:** Qual a importância que têm as Políticas de População no Programa de cada Governo constitucional?

**Q2:** Que políticas e/ou medidas, isoladas ou interligadas, foram formuladas por cada Governo em relação às três dimensões de análise: fecundidade, migrações e envelhecimento da população? Qual o sentido dessas políticas e/ou medidas?

Aplicando a grelha de temáticas apresentadas no Capítulo anterior para medir a importância formal das Políticas de População no Programa de cada Governo, obtemos os resultados – número de referências por temáticas nos programas - que a seguir se mostram:

Quadro 32: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (I e II Governos)

Temáticas	I Governo (1976)	II Governo (1978)
Qualidade de vida	7	5
Identidade	6	8
Desenvolvimento económico	10	6
Cultura e Lazer	10	12
Educação	6	7
Políticas sociais	3	8
Saúde	14	21
Habituação e urbanismo	0	0
Ambiente	11	16
Emprego e Trabalho	3	6
Deficiência/deficientes	9	19
Juventude	2	7
Igualdade	0	0
Fecundidade e Políticas de família	9	7
Envelhecimento da população	13	18
Migrações	30	30
TOTAL	133	170



Da análise deste quadro, podemos, de uma forma sintética, constatar quais as temáticas mais presentes nos Programas apresentados por estes dois governos à Assembleia da República. Utilizando como medida a percentagem de referências, por temática, em relação ao total de referências, obtemos um quadro com o ranking das cinco temáticas mais presentes<sup>9</sup> em cada um dos Programas.

Quadro 33: Principais temáticas nos Programas dos I e II Governos (dados em percentagem)

Temática	I Governo (1976)	II Governo
Qualidade de vida		
Identidade		4,6
Desenvolvimento económico	7,5	
Cultura e Lazer	7,5	6,9
Educação		
Políticas Sociais		4,6
Saúde	10,5	12,1
Habituação e Urbanismo		
Ambiente	8,3	9,2
Emprego e Trabalho		
Deficiências		
Juventude		
Igualdade		
Fecundidade e Políticas de família		
Envelhecimento da população	9,7	
Migrações	22,6	17,3

A temática das *Migrações* surge em ambos os Programas como um dos assuntos mais importantes. Os assuntos conexos com esta temática são muito variados. Vejamos quatro exemplos:

Realização de concertos, espectáculos, conferências e recitais de poesia, dentro do mesmo espírito, prevendo-se, neste domínio, manifestações culturais especialmente destinadas a emigrantes portugueses (realizou-se já um recital na Venezuela, em Junho, e está previsto um espectáculo para Paris, no próximo mês de Outubro). (I Governo, 1976: 104)

<sup>9</sup> No caso de haver empates na 5.ª posição, optámos por apresentar 6 temáticas.

As convenções internacionais sobre segurança social, celebradas entre Portugal e os diferentes países de acolhimento de emigrantes portugueses, constituem os instrumentos que, em âmbito exclusivamente bilateral, vinculam os países signatários à concessão de benefícios de segurança social. (I Governo, 1976:111)

Reforço das emissões em onda curta, especialmente as destinadas aos emigrantes que não têm acesso a outros meios portugueses de comunicação social (II Governo, 1978:29)

São objectivos essenciais nesta área a educação dos emigrantes e seus filhos em idade escolar e a difusão da língua e cultura portuguesas no estrangeiro. (II Governo, 1978: 117)

A *Saúde* é outra das temáticas que aparece no *Ranking* dos cinco principais temas. Nesta temática são visíveis as preocupações com a prestação de serviços primários, com a protecção social na doença e com a prevenção. No Programa do II Governo (1978), a este propósito, pode ler-se:

Atribuição de prioridade ao nível da prestação de cuidados primários de saúde, articulados com os cuidados diferenciados, e de vigilância e preservação do meio ambiente, assegurando as acções de promoção de saúde, prevenção das doenças evitáveis, diagnóstico e tratamento rápido dos doentes e reparação das sequelas das doenças. (137)

Revisão da protecção social nas doenças de longa duração, nomeadamente quanto à indexação do subsídio na doença, em situações que ultrapassem os trezentos e sessenta dias de baixa subsidiada, ao nível dos salários correntes. (p.133)

Em relação ao *Ambiente* os assuntos são diversos tentando-se enquadrá-los nos princípios de uma *Política do Ambiente*. O ordenamento do território, a realização de infraestruturas e a preservação do ambiente fazem parte das grandes linhas de orientação do II Governo nesta matéria.

Estabelecimento do quadro legal adequado que formule os princípios orientadores da execução da **política do ambiente** (p.145)

O trabalho desenvolvido no âmbito do I Governo Constitucional permitiu justamente reconhecer a **profunda degradação do meio ambiente e ecológico** do País, a incoerência dos tecidos urbanos com muitas situações de difícil, se não impossível, recuperação (p.144)

Uma política relativa ao ambiente e qualidade de vida e à **preservação do equilíbrio ecológico**, como prevista na Constituição da República, necessitava obviamente de se inserir numa **política de ordenamento físico do território** (p.145)

A realização de infra-estruturas e equipamentos sociais terá de se inserir na problemática do desenvolvimento regional e do **ordenamento do território**, articulado a nível nacional (p.144)

Muitas das propostas sobre o envelhecimento da população prendem-se com a criação de centros de dia, com a assistência social à terceira idade e com a necessidade de serem criados sistemas de reforma na velhice, nomeadamente para os trabalhadores rurais que não tinham qualquer proteção nessa matéria. Esta temática está bastante ligada à das políticas sociais, em particular à «necessidade de proteção dos cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade e desemprego» (II Governo, 1978:129). Já no Programa do I Governo (1976) pode ler-se, a este respeito:

Estabelecimento, em colaboração com o Ministério dos Assuntos Sociais de um **sistema** condigno de **reforma na velhice** e invalidez para os trabalhadores rurais e para os agricultores. (p.49)

A criação de uma **rede nacional** de creches, jardins de infância, **centros de dia para a terceira idade** e reestruturação dos albergues distritais, além de outras providências concluídas ou em curso, como a **atualização das pensões de reforma**. (p.107)

Indefinição de uma **política de assistência social**, bem como de uma **política de terceira idade**, com a proliferação de organismos oportunistas e sem viabilidade (p.107)

Aplicando a fórmula do modelo de análise (os resultados das componentes podem ser conferidos no ANEXO 1) obtemos as seguintes pontuações para os dois primeiros Programas de Governo analisados:

Quadro 34: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo -1976	133	1,23
II Governo -1978	170	1,57

Assim, como síntese deste item - *Importância formal das Políticas de População no Programa de Governo* – podemos concluir:

1. Os principais assuntos das Políticas de População (ou conexos) não aparecem inseridos num capítulo autónomo com essa designação, ou similar, mas antes surgem muito concentradas no capítulo “*Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade de vida*”. Para além deste capítulo, é de realçar o destaque dado aos temas da *Condição Feminina*, *Desalojados* e *Política de emigração*.
2. Da medição da *Importância formal das Políticas de População no Programa de Governo* concluímos que os valores apresentados por ambos os governos (*scores*) são, no conjunto de todos os governos, médios/altos – em particular o segundo Governo. O II Governo constitucional tende a concentrar mais as propostas nos domínios das migrações (emigrantes), saúde – para além do ambiente, comum aos dois governos – enquanto que o I Governo tem fortes preocupações no domínio do desenvolvimento económico, na melhoria da qualidade de vida dos portugueses e nas condições particulares da população envelhecida, em particular com as populações rurais.

Em seguida iremos apresentar os resultados da análise feita em relação às três dimensões específicas de análise: fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população e migrações.

### 1.1.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.1.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

No respeitante às propostas sobre Fecundidade e políticas de família, envelhecimento da população e migrações apresentadas pelos dois primeiros governos nos seus programas, iremos apresentar os resultados empíricos obtidos a partir do processo de medição apresentado no Capítulo IV (*Guia para a análise do Conteúdo dos Programas de Governo: Opções Metodológicas*)

O resultado encontrado para esta dimensão de análise deriva dos resultados parcelares obtidos nas componentes e de acordo com o processo explicado no capítulo anterior (Cf. ANEXO 1).

Quadro 35: Dimensão de análise: Fecundidade e políticas de família (I e II Governos)

Componentes	Código	I Governo 1976	II Governo 1978
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,125	0,313
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,056	0,056
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,063	0,125
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,500	0,500
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,199</b>	<b>F=0,248</b>

Os resultados obtidos mostram que, em termos gerais, os temas da fecundidade e das políticas de família não são muito valorizados. Excetuando a componente dos equipamentos e serviços sociais onde há algumas propostas ou, pelo menos, o tema é abordado, nas outras três componentes os resultados são, em regra, fracos. No entanto, a família é vista no Programa do 1.º governo como sendo a «(...) célula base e fundamento da Comunidade Nacional» (I Governo:90). Ou seja, apesar da família surgir nos documentos, e discursos, oficiais como uma referência privilegiada no âmbito das políticas sociais, não são visíveis, nestes dois governos, intenções expressas de concretização de uma expressa política de família.

A saúde sexual e reprodutiva está praticamente ausente do Programa do 1.º Governo, aparecendo este tema no 2.º governo através da necessidade de se oferecerem condições para o planeamento familiar.

(...) Instalação, à escala nacional, de um serviço de planeamento familiar, que permita o exercício de uma paternidade consciente, simultaneamente com a realização das campanhas de esclarecimento público (II Governo, 1978:34)

A disponibilização de informação, de leis e demais regulamentações sobre algumas das questões centrais em matéria de apoio às famílias, algo que vai estar presente em Programas de outros governos, não aparece com clareza. Só na questão da igualdade de género e, mesmo aqui, numa visão muito centrada na “Condição feminina” se refere a necessidade de criar condições legais, e outras, para que se consagre « (...) o direito das mulheres à plena igualdade com os homens no que se refere às liberdades cívicas, aos direitos económicos e às garantias sociais constitui um dos requisitos fundamentais da consolidação do Estado democrático.» (II Governo, 1978:33).

Já a necessidade de ser alargada a rede de creches e de jardins de infância bem como a construção de equipamentos sociais para a juventude, para a terceira idade e para os deficientes está bem documentada nos Programas ora analisados.

Intensificação das acções de alargamento da rede de equipamentos sociais para a infância e juventude, com particular e prioritária incidência em creches, mas considerando ainda os equipamentos específicos para crianças e jovens privados de meio familiar normal, socialmente desajustados e deficientes. (II Governo, 1978: 133)

Seguidamente vamos apresentar os resultados para a segunda das três dimensões estudadas: envelhecimento populacional. Tal como na dimensão anterior, todos os cálculos foram efetuados com base no Guia desenvolvido no Capítulo IV. Nesta categoria identificámos três componentes. O cálculo do valor final resulta da média aritmética do somatório dos valores encontrados para cada componente.

### 1.1.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Quadro 36: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (I e II Governos)

Componentes	Código	I Governo 1976	II Governo 1978
Apoios e incentivos	21-0	0,167	0,166
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,000	0,000
Reformas e pensões	23-0	0,333	0,583
$EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}$		<b>EP=0,166</b>	<b>EP=0,249</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise, deriva dos resultados parcelares obtidos nas componentes previamente escolhidas (Cf. ANEXO I)

O *score* obtido, nesta dimensão, pelo 1.º governo (0,166) é inferior ao obtido na dimensão anterior (Fecundidade e Políticas de Família). Já no caso do 2.º governo, o *score* obtido é igual. Das três componentes principais, os assuntos ligados às reformas e pensões são os que merecem alguma atenção. A necessidade de ser completamente reformulado o *Estatuto da Aposentação*, surge no Programa do 2.º Governo, devendo este Estatuto ser articulado com a segurança social.

Revisão do Estatuto da Aposentação e actualização das pensões, tendo em vista um sistema integrado de segurança social (II Governo, 1978:20)

A necessidade de apoiar os reformados bem como o apoio à população rural (mais envelhecida) aparece expressa, embora de forma dispersa, em ambos os Programas.

(...) Rever a situação dos reformados e pensionistas com actualização das respectivas pensões e atribuições de benefícios;

(...) Atribuir progressivamente benefícios aos idosos ou deficientes sem fontes de rendimento;

(...) Revisão do regime da previdência rural, no sentido da sua melhor disciplina e aumento de benefícios (I Governo, 1976: 108,109).

Também as referências aos vários esquemas de prestações sociais surgem em ambos os programas embora sejam mais evidentes no Programa do II governo.

(...) Redefinir os esquemas de prestações de segurança social, quer os de base pecuniária (subsídios, abonos e pensões), quer os que se objectivam em serviços e equipamentos sociais, em termos de melhoria da qualidade de vida da população — pela consolidação do processo de generalização da cobertura dos riscos e carências sociais básicas e pela integração, uniformização e melhoria dos regimes dispersos, insuficientes e incompletos ainda existentes— atentas as prioridades a conferir, quanto aos estratos economicamente mais débeis, à correcção das desigualdades na repartição do rendimento e dos desequilíbrios regionais, designadamente no que se refere a equipamentos sociais (II Governo, 1978:130).

Os temas respeitantes à componente *Legislação, informação e questões conexas*, não estão contemplados em qualquer dos programas. De facto, as apostas na geriatria, no associativismo e empreendedorismo sénior ou a criminalização do abandono de idosos, são assuntos que só irão aparecer muito mais tarde, em outros contextos.

Já quanto aos apoios e incentivos, a grande aposta — muito visível no Programa do 1.º Governo — é a criação de redes públicas de equipamentos e serviços sociais de apoio à terceira idade, tais como centros de dia e lares de 3.ª idade. A contratualização desse tipo de serviços e apoios com o setor privado, não foi a opção seguida por ambos os governos.

Por fim, vamos apresentar os resultados para última das dimensões estudadas: migrações. O processo de construção é em tudo idêntico ao das dimensões já apresentadas.



### 1.1.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 37: Dimensão de análise: Migrações (I e II Governos))

Componentes	Código	I Governo 1976	II Governo 1978
Emigração	31-0	0,333	0,417
Imigração	32-0	0,000	0,000
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,166</b>	<b>M=0,208</b>

Os resultados das componentes principais referentes a esta dimensão de análise podem ser consultados no ANEXO I.

O que é de realçar nesta dimensão, é a ausência total de referências à imigração ou aos imigrantes. De facto, e como Baganha (2005) mostrou, a imigração começa a ser regulada em Portugal em 1981, um ano considerado central na imigração. Só a partir do X Governo Constitucional é que se irá a assistir a uma verdadeira sistematização legislativa nestas matérias.

Já o tema da emigração está presente sendo, inclusive, o título de um dos itens (*Política de emigração*) do subcapítulo “*Afirmar uma política de independência nacional e de cooperação internacional a favor da paz*”. O apoio ao regresso dos emigrantes é tido como muito importante pois «(...) não esquece o Governo que o destino do emigrante português é o regresso à Pátria. Por isso, na reconstrução económica de Portugal, os interesses dos emigrantes serão protegidos e as suas capacidades aproveitadas» (I Governo:132).

Também a melhoria da rede de consulados e embaixadas (I Governo) e a qualificação da língua portuguesa (II Governo) são assuntos que mereceram a atenção dos decisores políticos da altura.

(...) Procederá à reestruturação urgente dos consulados, reorganizando-os e adaptando-os à nova situação de apoio à presença de milhões de portugueses no estrangeiro com todos os problemas humanos, políticos, económicos e sociais que daí decorrem, superadas as deficiências organizativas daqueles e a disposição mental e profissional de muitos dos seus agentes; (IGoverno,1976:132).

Merecerá especial cuidado o desenvolvimento da política de ensino do Português no estrangeiro, através de um esforço das estruturas já criadas e do aperfeiçoamento e intensificação de acções interministeriais (II Governo, 1978:161)

Uma vez obtidos os *scores* das quatro dimensões de análise (IfPp, F, EP e M), calculámos o valor final sobre a medição das propostas sobre Políticas de População (PP) apresentadas pelos dois primeiros Governos Constitucionais.

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7)$$

Quadro 38: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (I e II Governos)

I Governo (1976)	II Governo (1978)
<b>1,761</b>	<b>2,275</b>

As políticas de população entendidas de uma forma abrangente (Pinto, 2010:59) estão ausentes dos programas dos Governos. Também as políticas demográficas não aparecem seja de forma explícita ou implícita nos dois programas analisados. Muitas das medidas apresentadas pelos dois governos têm um carácter prescritivo baseado num conjunto de ideias e de crenças, mais ou menos articuladas entre si, o que nos leva a concluir que as propostas têm um forte cunho doutrinário. De igual modo, a sectorização das políticas de população parece ser outra das evidências que pode ser retirada dos dados.

Os valores encontrados, não sendo baixos no conjunto global de todos os governos, refletem, no entanto, a importância dada a outros assuntos, nomeadamente os assuntos de ordem económica (desenvolvimento económico) e assuntos muito particulares como a Indústria e as Pescas.

## **1.2. Programas do III, IV e V Governos Constitucionais (1978/1978/1979)**

Com o General Ramalho Eanes a Presidente da República, a tendência mais presidencialista delegando e condicionando, para um segundo plano, a Assembleia da República, fica visível com a iniciativa de nomeação de governos de iniciativa presidencial (III, IV e V governos). Nas palavras de António Tavares (2016 :136) os governos de iniciativa presidencial foram «(...) uma entorse na fórmula de sistema de governo», tendo motivado momentos de grande tensão política. Mário Soares no seu livro “Um Político assume-se” (2011) admite que por causa da opção (deriva) presidencialista, Sá Carneiro se aliou consigo para não permitir que os governos de iniciativa presidencial se viessem a afirmar como «um passo no sentido de um regime (sistema) de tipo presidencialista» (Soares, 2011:311).

O III Governo toma posse em 29 de agosto de 1978 não tendo o General Ramalho Eanes informado o Conselho da Revolução nem os partidos políticos, deixando claro que a escolha do Primeiro-ministro (Alfredo Nobre da Costa) era da sua única responsabilidade.

O profundo mal-estar dos partidos fica expresso em diversas intervenções aquando da discussão do Programa do Governo. Freitas do Amaral (CDS) afirma mesmo que «nem nos sistemas presidencialistas puros o Presidente pode dispensar o apoio direto de um ou mais partidos ao seu governo» (Lopes e Barroso, 1980: 50-51).

Fruto de todas estas posições, o III governo apenas consegue sobreviver um mês tendo caído através de uma moção de rejeição com os votos favoráveis do PS, CDS, UDP, três independentes da UEDS e dois independentes do POUS. O Programa de Governo apresentado por Alfredo Nobre da Costa, logo na sua introdução, assume os fortes condicionalismos resultantes das circunstâncias que se viviam.

Nota-se, aliás, que do programa apenas constam, como o exige o artigo 191º da Constituição, as principais medidas políticas e legislativas a adoptar ou a propor ao Presidente da República e à Assembleia da República, para execução da Constituição. Nele se não incluem, portanto, medidas que, por um

lado, seriam descabidas e, por outro, excederiam a capacidade de previsão que o Governo se pode honestamente arrogar, não traduzindo, portanto, a isenção e clareza que a si próprio impôs e espera ter alcançado. (Programa do III Governo,1978: 3)

A falta de ligação a qualquer partido político impõe «(...) a este Governo, mais ainda do que aos anteriores, que afirme com muita clareza, quais as orientações políticas fundamentais que entende adoptar e que, portanto, hão-de informar toda a sua acção» (Programa do III Governo,1978:3).

Com a queda do III governo (1978), o então Presidente da República Ramalho Eanes, faz uma intervenção pública na televisão, dirigida ao país, onde apresenta as quatro propostas para ultrapassar a crise política:

- a) Um acordo interpartidário que assegure ao governo uma base parlamentar maioritária e estável;
- b) A nomeação de um primeiro-ministro que formaria governo com um apoio parlamentar maioritário, sem coligação;
- c) A nomeação de um primeiro-ministro que apresentaria à Assembleia um Governo com um programa cujo ponto essencial seria a preparação dos mecanismos eleitorais;
- d) Caso esse governo fosse rejeitado na Assembleia, seria formado um outro, cuja rejeição implicaria a dissolução da Assembleia da República (Tavares, 2016:132)

No Parlamento, aquando da discussão do Programa do IV Governo, o primeiro-ministro que tinha sido nomeado, Mota Pinto, fala da disponibilidade e da possibilidade de o governo por si liderado poder completar a legislatura ao afirmar que o seu governo pretendia «obter a permissão para a sua subsistência na plenitude da sua competência, presumivelmente até ao termo da presente legislatura, isto é, 1980» (Cf. Diário da Assembleia da República, I Série, n. º17, 3.ª sessão legislativa, página 595).

Também no Programa do IV governo, a ambição de ser um governo para durar até ao fim da legislatura está bem patente no Programa apresentado, extenso,

diversificado e com opções políticas que iam muito para além de opções de curto/médio prazo. No entanto, este governo vai durar apenas sete meses e meio. A demissão de primeiro-ministro Mota Pinto é aceite em 7 de junho de 1979.

O V Governo constitucional terá como primeiro-ministro uma mulher: Maria de Lurdes Pintassilgo. A indigitação dá-se a 19 de julho de 1979, mas com uma premissa importante à partida: a 6 de julho de 1979, o Presidente da República anunciou a sua decisão de dissolver a Assembleia da República tendo em vista a realização de eleições legislativas intercalares. Apesar disso, no Programa deste governo, logo no início (“Referências políticas do V Governo Constitucional páginas 2-3) pode ler-se:

Em 6 de Julho de 1979, anunciou o Presidente da República a sua decisão de dissolver a Assembleia da República, tendo em vista a realização de eleições legislativas intercalares. Simultaneamente, deu a conhecer a sua intenção de promover a formação de um novo Governo que, investido de todas as prerrogativas constitucionais, governasse o País até à constituição de um Executivo formado a partir da Assembleia da República, após consulta popular. São estas as premissas políticas de base que deram origem ao V Governo Constitucional.

(...) Apesar de balizado no tempo, o Governo não pode abstrair do seu dever nacional de contribuir para um futuro de paz, de progresso e de liberdade para todos os portugueses, sem excepção. A acção do Governo será, assim, marcada por uma preocupação de evitar condicionamentos negativos à acção dos Governos futuros.

Nenhum Governo responsável pode, assim, deixar de governar, no presente, sem os olhos postos no futuro. Está em causa não só a continuidade no tempo, que a gestão minimamente responsável do Estado democrático exige, mas também a solidariedade para além das divergências políticas, no quadro das responsabilidades governativas. Assumidas perante o povo, tais responsabilidades seriam traídas se, ao interesse nacional, se sobrepussem outros interesses que, pelo peso excessivo dado a ideologias e programas, mutuamente se neutralizassem, paralisando a vida política e o avanço da sociedade.

Ou seja, a ação prioritária do V governo constitucional será a preparação das eleições intercalares. Este último governo de iniciativa presidencial irá durar quatro meses e meio. De notar que neste período conturbado da política nacional, a 5 de julho de 1979 formava-se a *Aliança Democrática (AD)* composta pelo PPD, CDS e PPM e Reformadores com vista a obter uma maioria parlamentar estável e coerente.

#### **1.2.1. Preâmbulo e objetivos gerais**

Tendo sido feita a contextualização dos três governos de iniciativa presidencial, passemos a uma breve análise dos assuntos e objetivos principais da ação governativa a que se propuseram os governos em questão.

No caso do III governo, dos doze pressupostos e condicionantes constantes do Programa do Governo, há a realçar três deles pela importância que tinham para as estratégias e objetivos da ação governativa: a situação social e a qualidade de vida; o estancamento do fluxo migratório; e a modificação radical da situação demográfica.

Na página quatro do Programa do III Governo assume-se que houve uma «Modificação radical da situação demográfica, com espectacular aumento populacional devido, por um lado, ao retorno massivo de nacionais e, por outro, a um maior ritmo de crescimento demográfico induzido pelo estancamento do fluxo migratório».

Este facto, associado à situação social e qualidade de vida, que se assumem serem deficientes, e ao estancamento do fluxo migratório com alguma retração na expansão das remessas dos emigrantes exigiam mudanças que reforçassem a «(...) necessidade de criação de postos de trabalho. (...) Conhecida a histórica incapacidade do sistema produtivo nacional para criar postos de trabalho em número suficiente para absorver o crescimento natural da população, mesmo em períodos de elevado crescimento do produto, a contenção do desemprego em limites socialmente toleráveis exigirá a consecução de cadências de crescimento do emprego muito superiores às verificadas no passado» (Programa do III Governo, 1978 :5).

Já o IV governo, no enquadramento que faz do seu Programa, privilegia questões ligadas à defesa da democracia conjugando-as com a necessidade de resolver os fortes desequilíbrios financeiros.

Importa, finalmente, confirmar a compatibilidade da convivência democrática com o tratamento e solução dos nossos males económicos e financeiros. Essa solução será tarefa demorada e pressuporá a cooperação aberta e interessada dos portugueses na superação das próprias dificuldades. (Programa do IV Governo, 1978:4)

Os aspetos mais concretos da situação económica e financeira serão, porém, focados na segunda parte do Programa do Governo.

Por último, o V governo constitucional (1979) apresenta um programa extremamente curto (apenas 23 páginas) pois, como acima se mostrou, é um governo de transição que tem como grande objetivo a preparação das eleições intercalares. Os principais objetivos são apresentados por oito «áreas de problemas»: área económica; área social; área cultural; segurança interna; relações externas; gestão financeira; administração local e Administração Pública.

Das oito áreas apresentamos apenas um excerto inserto nos «Objetivos da área social» por ser paradigmático sobre o que aquele governo entendia serem os direitos sociais e individuais dos portugueses.

O Governo esforçar-se-á por garantir a segurança social e os cuidados médicos básicos a todo o cidadão, a promoção das capacidades e recursos humanos, a protecção da saúde da população - nomeadamente no domínio da saúde pública, da educação sanitária e higiene, da prevenção das doenças e acidentes, e da protecção dos grupos ou indivíduos com necessidades específicas. Isto far-se-á no contexto de uma política geral para o alargamento das oportunidades de emprego, de não degradação do nível de vida, de acesso aos serviços sócio-sanitários públicos e aos outros equipamentos colectivos, e, na medida do possível, para o acréscimo da taxa de construção das habitações, no enquadramento de uma política mais humana e aberta às necessidades reais da população. (Programa do V Governo, 1979:7)

Ao contrário dos dois primeiros governos, a estrutura geral dos três Programas não é muito semelhante. Nos Anexos 13,14 e 15 n.º 14 pode ver-se a forma como os três Programas foram formulados sendo que o do 3.º governo é o mais extenso e discriminado (161 páginas), enquanto que o do 4.º governo tem 78 páginas e o último deles apenas 23. Em termos do Modelo do Equilíbrio Pontuado (Vd. Capítulo III), não havendo ruturas significativas (*Punctuations*), há, no entanto duas – *pontuações negativas* - que merecem atenção: a primeira é o desaparecimento em definitivo do assunto da “transição para uma sociedade socialista”; a segunda é o quase ausência da expressão “crise económica”.

## 1.2.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

### 1.2.2.1. Estrutura dos Programas

Numa análise dos Programas dos três governos de iniciativa presidencial, podemos constatar que a temática Políticas de População, assim formulada, está totalmente ausente de qualquer deles. A terminologia usada não varia na substância. As propostas apresentadas, direta ou indiretamente relevantes para as Políticas de População, aparecem – em todos os programas - de uma forma dispersa embora com alguma maior concentração em capítulos/subcapítulos distintos, como se mostra nas tabelas seguintes:

Tabela 20: Capítulo e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (III Governo -1978)

Capítulos e subcapítulos	Temas relevantes
Políticas Sociais	Desalojados
	Educação e Cultura
	Degurança Social e Saúde
	Habitação, Obras Públicas e Ambiente
	Reabilitação de Deficientes



No Programa deste III Governo são particularmente visíveis as preocupações com os *Desalojados* continuando a privilegiar-se os mecanismos tendentes à sua integração sendo clara a intenção de acabar com a categoria/rótulo de *Desalojado*.

A política de integração dos desalojados das ex-colónias portuguesas foi estabelecida no Programa do I Governo Constitucional, concretizada através da criação do Commissariado para os Desalojados e retornada no Programa do II Governo Constitucional.

(...) Desta forma, sem afectação dos objectivos inicialmente fixados para a actuação do Commissariado para os Desalojados e mantendo-se, entretanto, em toda a sua plenitude a actual filosofia dos programas em curso através nomeadamente, da atribuição das indispensáveis disponibilidades orçamentais, concorrer-se-á, pela oportuna extinção de um organismo específico para que em Portugal passe a haver só portugueses, cessando, por desnecessário e inconveniente, o rótulo de desalojado. (Programa do III Governo, 1978: 98)

Já quanto à Segurança Social e à Saúde são muitas as preocupações. Para além de se pretender « Melhorar, dentro dos limites dos recursos disponíveis, os esquemas de prestação por forma a que o exercício do direito à Segurança Social seja crescentemente assegurado com base nos princípios fundamentais da universalidade, uniformidade, integralidade e solidariedade » (Programa do III Governo, 1978:123), é importante referir a referência expressa à necessidade de se prosseguir com as medidas concretas e os trabalhos de legislação indispensáveis à criação do Serviço Nacional de Saúde (S.N.S.), previsto na Constituição.

Também a preocupação com a protecção dos trabalhadores rurais, muito presente nos Programas dos dois anteriores governos, está também expressa neste programa.

Aprovar o diploma que revê o regime de protecção social dos trabalhadores rurais, tendo em vista, designadamente, a sua tendencial uniformização com a que vem sendo assegurada aos trabalhadores de outros ramos da actividade económica e de acordo com as disponibilidades financeiras (Programa do III Governo, 1978:124)

Na esteira dos anteriores governos, também a temática da deficiência aparece de uma forma autónoma, reconhecendo, este governo, a marginalização a que têm sido votados os deficientes e a insuficiência e a descoordenação da atividade desenvolvida pelos serviços públicos e instituições privadas ligados à reabilitação. São cinco as grandes medidas que, sobre esta temática, são apresentadas por este III Governo (páginas 142 e 143):

(...) Elaboração de definições tipológicas de deficiência e dos níveis de gravidade das lesões.

(...) Promoção de um recenseamento nacional dos deficientes e criação de um aparelho de despiste permanente.

(...) Levantamento dos recursos afectos ou susceptíveis de afectação à reabilitação dos deficientes.

(...) Definição das competências próprias e dos âmbitos de intervenção dos Ministérios e Secretarias de Estado no processo multidisciplinar de reabilitação de deficientes e consequente reordenamento e apetrechamento das estruturas administrativas.

(...) Definição de uma política global de apoio às iniciativas particulares que se situam neste domínio e consequente integração destas na planificação das acções que vier a ser elaborada.

Tabela 21: Capítulo e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (IV Governo – 1978)

Capítulo e subcapítulos	Temas relevantes
Aspetos Sectoriais	Desalojados
	Cultura
	Condição Feminina
	Combate à droga
	Reabilitação de Deficientes
	Assuntos Sociais
	Habitação e Obras Públicas

Como atrás se disse, o Programa deste IV Governo era muito menos extenso do que o anterior e com uma configuração estrutural também distinta. O Governo liderado por Mota Pinto, apresenta um Programa em que o principal Capítulo, *Aspetos Sectoriais* aparece dividido em dois subcapítulos. As matérias referentes aos *Desalojados, Cultura, Condição Feminina e o Combate à Droga*, surgem em «*Matérias dependentes da Presidência do Conselho de Ministros*». Por sua vez, os outros três assuntos que são mostrados no Gráfico anterior, aparecem no outro subcapítulo, «*Políticas departamentais*».

Apesar da referência em apenas cinco parágrafos, é importante realçar a referência, ao contrário do governo anterior, à Condição Feminina. Este tema aparece ligado a uma nova conceção da maternidade considerada como valor social, impondo-se uma ação persistente por parte de vários departamentos do Estado, como sejam os que se ocupam das questões do trabalho, da educação, da família, da segurança social, da saúde e da justiça.

O combate ao tráfico e consumo ilícito de drogas aparece como um novo tema pretendendo-se legislar (elaboração de uma lei Penal) com vista ao enquadramento legal. No entanto, no Programa nada aparece sobre prevenção, mas apenas numa lógica de “combate” ao “flagelo”, isto é, numa lógica punitiva.

O item relativo à *Habitação e Obras Públicas* tem quatro vertentes: Ordenamento Físico e Ambiente; Habitação; Obras Públicas; Construção. Das várias medidas propostas, destacamos:

- a) A formulação de uma política nacional do Ambiente bem como a preparação de uma Lei-Quadro sobre Urbanismo (p. 72);
- b) O estudo e a publicação de uma nova lei de águas, em ligação com as entidades interessadas (p.73);
- c) A intensificação das ações que permitam a aprovação de nova legislação sobre o regime de arrendamento urbano (p.74);
- d) A promoção da revisão do Plano Rodoviário, com a correspondente classificação das vias dos diferentes escalões e das normas técnicas aplicáveis e remodelar a legislação de proteção a essas vias (p.75);

- e) Apoiar e dinamizar a formação e financiamento de cooperativas de construção (p.77).

Por fim, o V Governo (1979), um governo de transição, apresenta um pequeno Programa com algumas linhas orientadoras onde se destacam os temas da Identidade, migrações, desenvolvimento económico, cultura e lazer e as políticas sociais. Apresentam-se, como exemplo, duas citações retiradas do Programa do V Governo, a primeira relativa à identidade nacional e a segunda sobre políticas sociais.

O Governo tudo fará para que se sedimente, nos meses que se avizinham, uma identidade nacional que seja verdadeiramente o espelho em que se reconheça todos os portugueses – do rectângulo continental europeu, dos Açores, da Madeira e os emigrantes espalhados pelo mundo. (página 3)

Do mesmo modo, preparar-se-ão medidas legislativas e intervenções específicas a favor dos grupos sociais carenciados ou sujeitos a desajustes excepcionais – os idosos, os jovens desadaptados, as crianças privadas do ambiente familiar normal, os desalojados, etc. - e no sentido de prevenção da toxicomania, da mendicidade e da prostituição. (p.17)

#### 1.2.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos

Aplicando a grelha de temáticas apresentadas no Capítulo anterior para medir a importância formal das Políticas de População no Programa de cada Governo, obtemos os resultados – número de referências por temáticas nos programas - que a seguir se mostram:

Quadro 39: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (III,IV e V Governos)

Temáticas	III Governo (1978)	IV Governo (1978)	V Governo (1979)
Qualidade de vida	3	2	1
Identidade	12	16	4
Desenvolvimento económico	14	16	3
Cultura e Lazer	13	8	3
Educação	10	2	1
Políticas sociais	22	7	2
Saúde	9	5	1
Habituação e urbanismo	1	0	0
Ambiente	11	7	1

Emprego e Trabalho	1	3	0
Deficiência/deficientes	16	5	0
Juventude	3	3	1
Igualdade	0	0	0
Fecundidade e Políticas de família	7	3	0
Envelhecimento da população	8	4	0
Migrações	23	8	3
TOTAL	153	89	20

Da análise deste quadro, podemos, de uma forma sintética, constatar quais as temáticas mais presentes nos Programas apresentados por estes três governos à Assembleia da República. Utilizando como medida a percentagem de referências, por temática, em relação ao total de referências, obtemos um quadro com o ranking das cinco temáticas mais presentes em cada um dos Programas.

Quadro 40: Principais temáticas nos Programas dos III, IV e V Governos (dados em percentagem)

Temática	III Governo (1978)	IV Governo (1978)	V Governo (1979)
Qualidade de vida			
Identidade		18	20,0
Desenvolvimento económico	9,2	18	15,0
Cultura e Lazer	8,5	9	15,0
Educação			
Políticas Sociais	14,4	7,9	10,0
Saúde			
Habituação e Urbanismo			
Ambiente		7,9	
Emprego e Trabalho			
Deficiências	10,5		
Juventude			
Igualdade			
Fecundidade e Políticas de família			
Envelhecimento da população			
Migrações	15,0	9,0	15,0

Se a temática das *Migrações* se mantém presente como um dos temas mais importantes (por via dos problemas com os nossos emigrantes), na continuidade do que aconteceu nos programas dos dois anteriores governos, as questões ligadas à *Identidade* (Nacional, cultural, territorial, etc.) surge em primeiro lugar nos Programas dos IV e V governos no conjunto das 16 categorias temáticas apresentadas. No restante, há uma certa semelhança nas categorias temáticas mais presentes nos Programas de Governo.

Aplicando a fórmula apresentada no modelo de análise (Vd. Capítulo IV) obtemos as seguintes pontuações para os três novos Programas de Governo analisados:

Quadro 41: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo -1976	133	1,23
II Governo- 1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19

Em face dos resultados obtidos podemos concluir:

1. Os assuntos centrais das Políticas de População (ou indiretamente relacionados) surgem inseridos em capítulos subcapítulos genéricos (Políticas Sociais, Aspetos Setoriais, Medidas Setoriais) não havendo qualquer capítulo que nos leve diretamente para as Políticas de População, reforçando-se a ideia da centralidade das políticas setoriais, na maioria das vezes pouco articuladas entre si.
2. Dos *scores* obtidos pela aplicação da fórmula referente à medição da *Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos*, constata-se que os valores obtidos pelo IV e V governos são claramente inferiores aos obtidos pelos três primeiros governos. Aliás, como nas conclusões se mostrará, o V governo obtém o resultado mais

baixo dos 21 governos constitucionais analisados. O facto de ter sido um governo cujo objetivo principal foi o da preparação das eleições intercalares, certamente explicará a ausência de medidas concretas em assuntos prioritários das Políticas de População.

### 1.2.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.2.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10)

Quadro 42: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (III, IV e V Governos)

Componentes	Código	III Governo 1978	IV Governo (1978	V Governo 1979
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,125	0,125	0,000
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,056	0,000	0,000
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,063	0,000	0,000
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,300	0,200	0,000
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,136</b>	<b>F=0,081</b>	<b>F=0,000</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise, deriva dos resultados parcelares obtidos nas componentes trabalhadas e podem ser consultados no ANEXO 2.

Os dados obtidos mostram que os temas da fecundidade e das políticas de família ainda são menos valorizados nestes três Programas de Governo. Apenas a componente dos equipamentos e serviços sociais tem alguma expressão. Contrariamente à forma como a família era vista no Programa do 1.º governo, célula fundamental da comunidade, a palavra está completamente ausente do Programa do V Governo e, no caso dos outros dois, a expressão aparece, agora, ligada essencialmente às dificuldades que as mesmas enfrentam.

Quando se trate de produtos ou serviços incluídos no cabaz de compras ou cujos preços sejam, directa ou indirectamente, subsidiados pelo Estado, em virtude da sua incidência **nos orçamentos das famílias de menor rendimento** e da importância da sua contribuição para a marcha do índice do custo de vida (III Governo,1978:20)

(...) graves carências habitacionais que têm vindo a aumentar nos últimos anos, obrigando **centenas de milhares de famílias** a viver em alojamentos degradados, em situação de sublocação ou em fogos superlotados. (IV Governo,1978:73)

Ou seja, as intenções expressas nos Programas destes Governos, não consubstanciam qualquer política de família, articulada e com objetivos claros. São, essencialmente, medidas avulsas que pretendem atacar problemas que eram por demais visíveis no contexto político da altura.

A saúde sexual e reprodutiva está praticamente ausente de qualquer um dos Programas havendo apenas uma referência no Programa do III governo relativa à urgência de reorganizar as atividades do planeamento familiar (página 127).

A disponibilização de informação, de leis e demais regulamentações sobre algumas das questões centrais em matéria de apoio às famílias, algo que vai estar presente em Programas de outros governos, continua a não aparecer, pelo menos de uma forma clara.

Já a necessidade de ser alargada a rede de creches e de jardins de infância bem como a construção de equipamentos sociais para a juventude, para a terceira idade e para os deficientes (questões importantes para as famílias) está presente em dois dos Programas (III e IV Governos).

(...) Articular a política de prestações e subsídios para a infância e juventude com a política de alargamento da cobertura das necessidades em equipamentos sociais específicos para estes grupos etários, sem prejuízo da adopção de soluções alternativas e/ou complementares, (serviços de colocação familiar, centros de animação infantil e ainda de outras soluções que contem com o empenhamento activo das famílias, das comunidades e das estruturas organizativas da população a nível local) (III Governo,1978:124)



A questão liga-se com a satisfação de necessidades quer de natureza individual quer de natureza colectiva. Deste modo qualquer Estado moderno tem a obrigação de promover a criação dos adequados equipamentos sociais nos domínios da saúde, incluindo a assistência materno-infantil e aos diminuídos físicos ou mentais; da habitação; da educação; dos transportes colectivos; da terceira idade e de defesa do meio ambiente. (IV Governo,1978:12)

Na continuação, vamos agora apresentar os resultados para a segunda das três dimensões estudadas: envelhecimento populacional. Tal como na dimensão anterior, todos os cálculos foram efetuados com base no Guia desenvolvido no Capítulo IV. Nesta categoria identificámos três componentes principais. O cálculo do valor final resulta da média aritmética do somatório dos valores encontrados para cada componente.

#### 1.2.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Quadro 43: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (III, IV e V Governos)

Componentes	Código	III Governo 1978	IV Governo 1978	V Governo 1979
Apoios e incentivos	21-0	0,083	0,000	0,000
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,000	0,000	0,000
Reformas e pensões	23-0	0,250	0,167	0,000
<b><math>EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}</math></b>		<b>EP=0,111</b>	<b>EP=0,055</b>	<b>EP=0,000</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise, deriva dos resultados parcelares obtidos nas três componentes e podem ser consultados no ANEXO 2.

Os scores obtidos, nesta dimensão, pelos três governos são muito baixos, ainda inferior aos obtidos na dimensão anterior (Fecundidade e Políticas de Família). Das três componentes principais, os assuntos ligados às reformas e

pensões continuam a ser os que merecem alguma atenção. As preocupações, neste domínio, são em dar prioridade à atualização dos montantes das pensões mais baixas (III Governo, página 125), legislar sobre as condições de atribuição de pensões (IV Governo, página 66) e, ainda, no caso da Administração Pública, a necessidade urgente de ser elaborada legislação sobre várias matérias, em particular sobre as novas condições para a aposentação (III Governo, página 150).

Outra das preocupações que se mantém presente, assumindo-se que como objetivo a médio prazo, é o da unificação dos diversos esquemas de prestações sociais existentes.

A médio prazo, o Governo considera necessário rever e unificar os esquemas de prestações existentes, criar condições e mecanismos que facilitem o acesso dos beneficiários aos serviços e às prestações, assim como elaborar um plano que elimine ou reduza diferenças injustas e socialmente negativas entre os esquemas de segurança social que abrangem o mundo rural e o mundo urbano. É ainda indispensável racionalizar a utilização dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, de equipamentos e de organização). (IV Governo, 1978: 66)

Já quanto aos apoios e incentivos, o Programa do III Governo é o único que refere expressamente a urgência da criação, remodelação e melhoramento dos equipamentos sociais para a população idosa, articulando-se esta rede com medidas alternativas e complementares de apoio domiciliário que evite a marginalização dos idosos (III Governo, página 125). Também, neste caso, o princípio é o de que compete ao Estado providenciar estes serviços não sendo, nesta altura, visível a aposta na contratualização de serviços.

Vamos, agora, apresentar os resultados para última das dimensões estudadas: migrações.

### 1.2.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 44: Dimensão de análise: Migrações (III, IV e V Governos)

Componentes	Código	III Governo 1978	IV Governo 1978	V Governo 1979
Emigração	31-0	0,167	0,250	0,083
Imigração	32-0	0,000	0,000	0,000
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,083</b>	<b>M=0,125</b>	<b>M=0,041</b>

Os resultados obtidos nestas componentes referentes a esta dimensão de análise podem ser consultados no Anexo 2.

À semelhança do que acontecia com os Programas dos dois governos anteriores, mantém-se a ausência de qualquer referência à imigração ou aos imigrantes. As primeiras referências concretas sobre imigração só irão aparecer, e de uma forma muito ténue, no Programa do VI Governo Constitucional.

Já o tema da emigração está de novo bem presente seja (de novo) pelo aumento e melhoria da rede de consulados e de embaixadas (III governo), celebração de acordos de emigração para proteção dos nossos emigrantes (III e IV governos) ou pela evidente importância de que se reveste para o V governo (página 10) «(...) o diálogo com os outros povos, a presença de uma diáspora de emigrantes portugueses em quase todos os continentes, reforçando a consciência nacional na sua dimensão universal e criando-lhe solidariedades iniludíveis, na divisão internacional do trabalho e na responsabilidade para a cooperação entre os povos. »

Obtidos os scores das três categorias de análise (IfPp, F, EP e M), calculámos o valor final sobre a medição das propostas sobre Políticas de População (PP) relativas aos três Governos Constitucionais ora em análise.

$$PP = IfPp + F + EP + M, \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$

Quadro 45: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (III, IV e V Governos)

III Governo (1978)	IV Governo (1978)	V Governo (1979)
1,75	1,081	0,231

A diferença da pontuação obtida em relação aos dois primeiros governos é notória (no caso dos IV e V governos). Mesmo o III governo, o que apresenta o melhor resultado, tem uma diferença, para menos, de 0,525 para o segundo governo. As políticas demográficas também não aparecem seja de forma explícita ou implícita nos três programas analisados. De igual modo, a sectorização das políticas que afectam a população parece ser outra das evidências que pode ser retirada dos dados.

Os valores encontrados são baixos e refletem a importância dada a outros assuntos, nomeadamente os assuntos de ordem económica. O V governo, por sua vez, teve uma missão muito específica: preparar a eleições intercalares. Talvez por isso, não tenha sido possível apresentar medidas concretas e coerentes para o médio e longo prazo sobre matérias implícitas nas políticas de população.

### 1.3. Programas do VI, VII e VIII Governos Constitucionais (1980/1981/1981)

Com o fim do V Governo termina a fase dos governos de iniciativa presidencial. Com a vitória da Aliança Democrática (AD), em 1979, altera-se a lógica predominante de pendor presidencial para uma nova lógica de pendor parlamentar. António Tavares (2016:137) refere, a este respeito que «A forte personalidade do primeiro-ministro procurou impor-se, de um modo que acabou dramático, fazendo terminar o sistema de “executivo dual” e trazendo os partidos da periferia da cena política para o seu centro ao obter a primeira maioria absoluta, ainda que em coligação pré-eleitoral.»

A maioria estável e coerente, formada antes das eleições, permitiu ao Governo exercer todos os poderes que a Constituição lhe conferia. O lema da campanha da Aliança Democrática para as eleições legislativas onde obterá uma nova vitória, por maioria absoluta, será precisamente “Um Presidente, uma maioria e um governo”, sendo clara a intenção de se ter um Presidente da República colaborante.

Com a morte do primeiro-ministro Francisco Sá Carneiro (4 de Dezembro de 1980), o VII e o VIII governos constitucionais serão liderados por Francisco Pinto Balsemão. António Tavares (2016) refere-se a Francisco Balsemão como um «primeiro-ministro a prazo cercado, internamente, pelos órfãos de Sá Carneiro e, externamente, pelo Eanismo» (página 140).

Francisco Balsemão, após duas greves gerais promovidas pela CGTP-IN (12 de fevereiro e 11 de maio de 1981), provocou a queda do VII governo exigindo a presença, no executivo, dos líderes do CDS e do PPM para os coresponsabilizar pelas decisões governativas.

O VIII Governo, apesar de dispor de uma maioria absoluta parlamentar, dura cerca de ano e meio (1981-1983), trabalhando sempre num ambiente de crises sucessivas, culminando com a tentativa de nomeação para primeiro-ministro do então Ministro da Educação, Vitor Crespo, solução que não viria a ser aceite pelo Presidente da República, Ramalho Eanes.

#### **1.3.1. Preâmbulo e objetivos gerais**

Feita esta breve contextualização histórica dos três governos da Aliança Democrática (AD), passemos a uma análise dos assuntos e objetivos centrais e ação governativa a que se propuseram os VI, VII e VIII governos (1980-1983). Os Programas completos poderão ser consultados nos Anexos 16, 17 e 18.

No caso do VI governo não há preâmbulo, ou introdução, onde seja feito o enquadramento geral e apresentados os objetivos gerais do governo. As linhas da ação governativa aparecem implicitamente em cada um dos três capítulos do Programa: Organização do Estado Democrático; Política Económica e

Social; Educação e Qualidade de Vida. Há, no entanto, uma preocupação clara com a Administração Pública e com a extrema necessidade da sua reforma.

A situação actual do sector público administrativo é muito negativa: estruturas e quadros orgânicos mal dimensionados; sistemas de gestão obsoletos; pessoal nem sempre dotado de formação adequada e subaproveitado; instalações e equipamento em larga medida deficientes; métodos de trabalho antiquados e excesso de burocracia; custos muito elevados e baixa produtividade; sistemas de controlo ineficazes; e, em algumas zonas, sinais preocupantes de corrupção.

O Governo tem consciência desta situação e propõe-se enfrentar de imediato os problemas mais urgentes, ao mesmo tempo que programará a transformação a médio prazo da nossa Administração Pública num aparelho moderno e europeu – competente, dinâmico e moralizado – que sirva utilmente o País e promova o seu desenvolvimento. (VI Governo, 1980: 2).

Já o VII governo, saído de novas eleições legislativas, apresenta no Capítulo I as grandes opções. Como é o primeiro governo, após o 25 de abril de 1974, que conta com o apoio de uma sólida, estável e alargada maioria parlamentar, assume (página 2) o compromisso de «adoptar uma política acentuadamente reformista, mas rigorosa e voltada para o País real, com vista a prepará-lo para difíceis desafios do futuro. Aceita-se esse desafio com a serenidade e a confiança alicerçada no concludente veredicto eleitoral de 5 de Outubro de 1980.» Em relação à economia, o programa deste governo ataca as opções ideológicas do passado propondo-se uma mudança de paradigma com a assunção de que muitas atividades não devem continuar a pertencer ao setor público.

É ainda fruto da revolução a situação da economia portuguesa atingida pelo endeusamento do Estado, em 1975, e por um quadro institucional tendente a impor-lhe um único sentido, em direcção do colectivismo e da burocracia asfixiante. Há que libertar o Estado do peso da gestão de numerosas actividades que nada justifica se mantenham no sector público e que dar transparência a toda a economia desbloqueando os mecanismos entorpecidos e criando condições para uma sã concorrência em todos os domínios. (VII Governo, 1981:3)

São ainda de destacar as várias referências à modernização da sociedade portuguesa e ao desenvolvimento do país:

A modernização da sociedade portuguesa é uma exigência do que acaba de referir-se.

Em primeiro lugar, modernização da educação e renovação da cultura. Não é possível aspirar a um avanço do País no sentido de padrões europeus de vida sem que se continue e aprofunde o esforço já iniciado de um ensino sério e competente, que prepare a juventude para participar activamente nas tarefas de construção do Estado democrático.

(...) Modernização também da ciência e da tecnologia (...)

(...) Modernização da economia, fomentando o desenvolvimento económico na indústria, na agricultura, no comércio e nos serviços, condição indispensável para a melhoria do bem-estar e do nível e qualidade de vida do povo português

(...) Modernização, enfim, da Administração Pública (...) (VII Governo, 1981:5)

As considerações finais resumem bem as orientações genéricas deste governo, como pode ler-se na página 7 do Programa “Iremos ao encontro do desejo enraizado de estabilidade, de segurança e de paz dos Portugueses. Modernizaremos a sociedade portuguesa e desenvolveremos o País. Promoveremos a justiça social, o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos».

Por último o VIII Governo (1981) constitucional apresenta um Programa que, do ponto de vista estrutural, se assemelha mais com o Programa do VI Governo (apenas três capítulos). Este programa tem uma introdução que baliza toda a ação governativa sendo assumido que «democratizar, desenvolver e reformar são os reptos por que passa a construção de um Portugal diferente» (pag.2). A promoção de uma política de habitação, que corrija desigualdades graves entre os portugueses, o lançamento de uma nova dinâmica na política de exportação, a efetivação de uma política de fomento da produção agrícola e o arranque de uma política de regionalização que consagre e reforce o poder local, são as quatro grandes prioridades.

A estrutura geral dos três programas, apesar de algumas diferenças, no essencial é muito similar. Nos anexos podem ver-se os índices dos programas, sendo que o do VI governo é o menos extenso (36 páginas), enquanto que o VII e os VIII governos têm, respetivamente, 58 e 59 páginas.

Em termos do *Modelo do Equilíbrio Pontuado*, não há ruturas significativas sendo visíveis traços de continuidade. Há, no entanto, que considerar um *Salto positivo* que merece ser referido: o aparecimento na agenda política do tema da integração de Portugal nas Comunidades Europeias.

A primeira prioridade da política externa do Governo é a plena integração de Portugal na Comunidade Europeia, tão rapidamente quanto possível, e o consequente empenhamento político nas necessárias negociações (VI Governo,1980:6)

A integração de Portugal nas Comunidades Europeias, autêntico projecto de dimensão nacional com profundas incidências nas estruturas política, social e económica do País, constitui primeira prioridade na actuação do Governo (VII Governo,1981:15)

A plena integração de Portugal nas Comunidades Europeias, desenvolvida em outro lugar deste Programa (...) (VIII Governo,1981:13)

### **1.3.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos**

#### **1.3.2.1. Estrutura dos Programas**

Numa análise dos Programas destes três governos da Aliança Democrática, podemos constatar que os temas relativos às Políticas de População estão dispersos pelos vários capítulos e subcapítulos. A terminologia usada não varia no essencial.



Tabela 22: Capítulo e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (VI Governo - 1980)

Capítulos e subcapítulos	Temas relevantes
Organização do Estado democrático	Emigração e comunidades portuguesas no mundo
	Defesa e preservação da Língua portuguesa
Política económica e social	Assuntos sociais
	Habitação, Obras Públicas
	Trabalho
Educação e Qualidade de Vida	Educação
	Cultura
	Ordenamento e ambiente

No Programa deste VI Governo estão presentes preocupações com a emigração e comunidades portuguesas, com questões da identidade nacional e com assuntos relacionados com a fecundidade e família. Três exemplos destas temáticas inseridos no Programa deste VI Governo (1980)

O Governo lançará uma intensa política de protecção e apoio aos emigrantes portugueses no estrangeiro e seus descendentes, esforçando-se por conseguir que a legislação e as práticas administrativas dos vários países consagrem soluções mais justas e equitativas para os portugueses e não lhes imponham restrições ou sacrifícios infundados ou, pura e simplesmente, o repatriamento involuntário. (p. 7)

O Governo adopta uma concepção global e integrada da política de defesa nacional. Na verdade, no seu triplo objectivo de assegurar a independência do País, a integridade do território e a segurança colectiva, esta não se esgota na sua dimensão ou incidência militar, nem se resume a uma preocupação sectorial. (p. 7)

Elaborar medidas legislativas e actuar num âmbito interministerial, para auxílio da família (com particular realce para famílias numerosas e economicamente débeis), no plano da educação, da habitação, da saúde, da segurança social e dos transportes e fiscalidade (p.31)

Tabela 23 Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (VII Governo – 1981)

Capítulos e subcapítulos	Temas relevantes
Organização do Estado	Acção cultural externa
	Emigração e comunidades portuguesas no mundo
Progresso económico e social	Transportes e Comunicações
	Trabalho
	Emprego
	Educação e Ciência
Melhoria da qualidade de vida	Habituação e Obras Públicas
	Assuntos sociais
	Qualidade de vida

Como atrás se disse, o Programa deste VII Governo era mais extenso e pormenorizado do que o anterior embora com uma configuração estrutural similar. O Governo liderado por Francisco Pinto Balsemão, apresenta um Programa com uma aposta forte na Educação, no Desenvolvimento económico e nas defesa e apoio das famílias.

Em relação à Educação, destacam-se as seguintes medidas:

- a) Implementação do sistema de educação pré-escolar e elaboração do Plano Nacional da Educação Pré-escolar;
- b) Reforço do apoio aos alunos através da criação de estruturas compensatórias;
- c) Incremento das ações de alfabetização e de atividades culturais e artísticas em tempos livres;
- d) Elaboração do Plano Nacional de Educação Especial.

O desenvolvimento económico do país, encarado também como uma prioridade, deve ser articulado nas suas várias vertentes, nomeadamente com vista à criação de «uma Administração Pública eficiente, produtiva, transparente e despartidarizada, ao serviço dos cidadãos, respeitadora dos

direitos dos administrados e capaz de apoiar eficazmente o processo de desenvolvimento económico» (página 5).

A família é fortemente valorizada enquanto «(...) primeira célula do tecido social e que, como tal será valorada na concepção e execução das políticas sectoriais» (página 6).

Por fim, o VIII Governo (1981-1983), tem muitas referências à cultura nas suas diferentes acções. Atente-se na referência (página 38) a este respeito:

A eles se juntam dois outros pressupostos essenciais - a vitalização da cultura portuguesa, associada a uma efectiva coordenação científica, e a salvaguarda de padrões elementares de qualidade de vida dos cidadãos e das comunidades. Por isso a cultura e a ciência, bem como a qualidade de vida, serve de intróito às grandes linhas da vertente de reformismo social propagado pelo Governo.

#### **1.3.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos**

Aplicando a grelha de temáticas apresentadas no Capítulo anterior para medir a importância formal das Políticas de População no Programa de cada Governo, obtemos os resultados – número de referências por temáticas nos programas - que a seguir se mostram:

Quadro 46: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (VI,VII e VIII Governos)

Temáticas	VI Governo (1980)	VII Governo (1981)	VIII Governo (1981)
Qualidade de vida	0	2	2
Identidade	8	10	6
Desenvolvimento económico	6	10	4
Cultura e Lazer	5	6	12
Educação	3	13	5
Políticas sociais	3	4	2
Saúde	2	1	7
Habituação e urbanismo	0	0	1
Ambiente	5	5	3
Emprego e Trabalho	3	4	2
Deficiência/deficientes	5	7	4
Juventude	2	5	4
Igualdade	0	0	0

Fecundidade e Políticas de família	6	11	11
Envelhecimento da população	2	2	3
Migrações	9	11	11
TOTAL	59	92	77

Da análise deste quadro, podemos, de uma forma sintética, constatar quais as temáticas mais presentes nos Programas apresentados por estes três governos à Assembleia da República. Utilizando como medida a percentagem de referências, por temática, em relação ao total de referências, obtemos um quadro com o ranking das cinco temáticas mais presentes em cada um dos Programas.

Quadro 47: Principais temáticas nos Programas dos VI, VII e VIII Governos (dados em percentagem)

Temática	VI Governo (1980)	VII Governo (1981)	VIII Governo (1981)
Qualidade de vida			
Identidade	13,6	11	7,8
Desenvolvimento económico	10,1	11	
Cultura e Lazer	8,5		15,6
Educação		14,3	
Políticas Sociais			
Saúde			10,0
Habituação e Urbanismo			
Ambiente	8,5		
Emprego e Trabalho			
Deficiências			
Juventude			
Igualdade			
Fecundidade e Políticas de família	10,1	12,1	14,3
Envelhecimento da população			
Migrações	15,3	9,9	14,3

As temáticas das *Migrações*, *Fecundidade e Políticas de família* e *Identidade* estão presentes no *top* das cinco principais categorias, aliás numa linha de

continuidade. No restante, há pequenas diferenças conforme o quadro acima mostra.

Aplicando a fórmula utilizada para medir importância formal das políticas de população, obtemos as seguintes pontuações para os três novos Programas de Governo analisados:

Quadro 48: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo- 1976	133	1,23
II Governo- 1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19
VI Governo- 1980	59	0,55
VII Governo- 1981	91	0,84
VIII Governo- 1981	77	0,71

Em face dos resultados obtidos podemos concluir:

1.Os assuntos centrais das Políticas de População (ou indiretamente relacionados) surgem inseridos em capítulos subcapítulos genéricos não havendo qualquer capítulo que nos leve diretamente para as Políticas de População, apontando-se para as políticas setoriais as propostas nestas matérias.

2.Dos scores obtidos pela aplicação da fórmula referente à medição da *Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos*, constata-se que os valores obtidos por estes três governos são baixos. Como nas conclusões se mostrará, estes três programas de governo aparecem entre a posição 17.<sup>a</sup> e 20.<sup>a</sup> (penúltima) no ranking da pontuação das *Políticas de População (PP)* relativa aos 21 governos.

### 1.3.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.3.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

Quadro 49: Dimensão de análise - Fecundidade e Políticas de família (VI,VII e VIII Governos)

Componentes	Código	VI Governo 1980	VII Governo 1981	VIII Governo 1981
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,063	0,063	0,063
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,000	0,000	0,000
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,000	0,000	0,000
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,300	0,400	0,200
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,090</b>	<b>F=0,115</b>	<b>F=0,065</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise, deriva das pontuações parcelares obtidas nas componentes que podem ser consultadas no ANEXO 3.

Os dados obtidos mostram que os temas da fecundidade e das políticas de família continuam pouco valorizados nestes três Programas de Governo. Apenas a componente dos equipamentos e serviços sociais tem alguma expressão. Apesar de o número de referências à família ter alguma expressão (Vd. Ponto anterior de análise), o que é um facto é que do ponto de vista de medidas concretas, explícitas, elas são muito escassas.

Ou seja, e de novo, as intenções expressas nos Programas destes Governos, não consubstanciam qualquer política de família, articulada e com objetivos claros. São, essencialmente, medidas avulsas que pretendem atacar problemas que eram por demais visíveis no contexto político da altura.

A saúde sexual e reprodutiva está ausente de qualquer um dos Programas, assim como a disponibilização de informação, de leis e demais regulamentações sobre algumas das questões centrais em matéria de apoio às famílias.

Na continuação, vamos agora apresentar os resultados para a segunda das três dimensões estudadas: envelhecimento populacional. Tal como na dimensão anterior, todos os cálculos foram efetuados com base no Guia desenvolvido no Capítulo IV.

### 1.3.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Quadro 50: Dimensão de análise - Envelhecimento da população (VI, VII e VIII Governos)

Componentes	Código	VIGoverno 1980	VII Governo 1981	VIII Governo 1981
Apoios e incentivos	21-0	0,000	0,000	0,000
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,000	0,000	0,000
Reformas e pensões	23-0	0,167	0,000	0,250
<b><math>EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}</math></b>		<b>EP=0,055</b>	<b>EP=0,000</b>	<b>EP=0,083</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise pode ser visto no ANEXO 3.

Os scores obtidos, nesta dimensão, pelos três governos são muito baixos, ainda inferior aos obtidos na dimensão anterior (Fecundidade e Políticas de Família). Das três componentes principais, os assuntos ligados às reformas e pensões continuam a ser os que merecem alguma atenção (nomeadamente no VIII governo).

Vamos, agora, apresentar os resultados para última das dimensões estudadas: migrações.

### 1.3.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 51: Dimensão de análise - Migrações (VI, VII e VIII Governos)

Componentes	Código	VI Governo 1980	VII Governo 1981	VIII Governo 1981
Emigração	31-0	0,167	0,167	0,083
Imigração	32-0	0,083	0,083	0,000
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,125</b>	<b>M=0,125</b>	<b>M=0,041</b>

Os resultados das componentes referentes a esta dimensão de análise podem ser consultados no Anexo 3.

À semelhança do que acontecia com os Programas dos cinco governos anteriores, mantém-se a quase ausência de qualquer referência à imigração ou aos imigrantes. As primeiras referências concretas sobre imigração só aparecem, de uma forma muito ténue, nos Programas dos VI e VII Governos.

A política a desenvolver exige algumas medidas de natureza institucional como nova legislação sobre a nacionalidade portuguesa e sobre estrangeiros (Programa do VI Governo, 1980:3)

Já o tema da emigração está de novo bem presente seja pela necessidade de regulamentar e evitar a perda da cidadania portuguesa por um grande número de emigrantes portugueses (VIII Governo:14) seja, de novo, pelo aumento e melhoria da rede de consulados e de embaixadas e a celebração de acordos de emigração para proteção dos nossos emigrantes (presente nos três programas analisados) e, ainda, pela preocupação com as remessas dos emigrantes (igualmente presente nos três programas).

Obtidos os scores das três categorias de análise (IfPp, F, EP e M), calculámos o valor final sobre a medição das propostas sobre Políticas de População (PP) relativas aos três Governos Constitucionais ora em análise.

$$PP = IfPp + F + EP + M, \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$



Quadro 52: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (VI,VII e VIII)

VI Governo (1980)	VII Governo (1981)	VIII Governo (1981)
<b>0,82</b>	<b>1,08</b>	<b>0,816</b>

Os valores encontrados são dos mais baixos no conjunto dos 21 governos estudados. Efetivamente, no ranking dos *scores* obtidos pelos programas dos 21 Governos, destes três, o melhor classificado é o VII governo que surge no 17.º lugar, enquanto que os outros dois governos surgem nas antepenúltima e penúltima posições.

#### 1.4. Programa do IX Governo Constitucional (1983)

A 25 de abril de 1983, o Partido Socialista ganha as eleições legislativas com 37,3% dos votos, contra 27% do PSD. A 9 de junho toma posse o IX Governo, PS-PSD, com Mário Soares a primeiro-ministro e Carlos Mota Pinto a vice-primeiro-ministro. Neste período são de destacar três acontecimentos políticos com relevância para a formação de futuros governos.

1.º A 23 de fevereiro fundava-se o Partido Renovador Democrático (PRD) e a 17 de março Hermínio Martinho era eleito líder do partido que, embora tenha tido uma existência curta, foi determinante para a formação dos futuros governos constitucionais.

2.º A 19 de maio de 1985, Cavaco Silva foi eleito Presidente do PSD. Nesse mesmo ano, em 4 de junho, o PSD comunica a sua intenção de romper com a coligação governativa.

3.º Em 12 de junho de 1985 é assinado em Lisboa o Tratado de Adesão de Portugal à CEE.

Entretanto, em face da decisão tomada pelo PSD em romper a coligação pós-eleitoral com o PS, o IX Governo vai cair, sendo o parlamento dissolvido em 27 de junho de 1985.

#### 1.4.1. Preâmbulo e objetivos gerais

No caso do IX governo (1983), é feita uma longa introdução (cerca de 11 páginas) onde constam as principais orientações de carácter geral. À cabeça surgem as preocupações com a necessidade de se defender a legitimidade democrática, o prestígio e autoridade do Estado, assim como o combate ao crime e defesa intransigente da segurança dos cidadãos.

O presente Governo apresenta-se a esta Assembleia legitimado por um apoio popular – traduzido em número de votos e deputados – nunca dantes atingido.

(...) Os Portugueses desejam ser governados sem tibiezas, com autoridade democrática. Vão sê-lo. (p. 3)

Os Portugueses vivem a inquietação de uma criminalidade crescente. Uma criminalidade que, por enquanto, não inclui significativa expressão terrorista, mas que, no crime contra o património (furto, roubo, etc.) e no crime sexual (violação, etc.), entre outros, vem atingindo taxas de crescimento e graus de impunidade que, muito justamente, põem a funcionar o instinto de conservação do comum dos cidadãos.

Bem se sabe que o mais eficaz combate ao crime se localiza ao nível das suas causas: a miséria, o desemprego, a droga, a prostituição, a desagregação da consciência moral. (...) O Governo combaterá o crime: combatendo o desemprego, a prostituição e a droga; reforçando os meios de intervenção policial. (...) Os cidadãos têm direito à segurança. É condição de paz, convivência e trabalho. O Governo assegurará a ordem e segurança colectivas e reforçará a tranquilidade pública. (p. 3).

Outras das linhas gerais prende-se com a necessidade do diálogo, mas sempre numa base de “dizer a verdade” de uma forma transparente, diálogo esse necessário para se combater a grave crise do país. Atente-se nos seguintes trechos sobre estas preocupações:

A crise é de tal modo grave que o combate a travar é de todos. (...) Dizer sempre a verdade aos Portugueses, praticar a transparência, mudar de discurso, desagradar sempre que for necessário (...) Mudar de “discurso” político é falar pouco e agir muito. (p.5)

A prioridade no combate à crise merece quase duas páginas onde se especificam as razões dessa crise, económica e financeira.

Muitos portugueses desconhecem ainda a real dimensão da crise. Sabem, ou intuem, que as coisas não vão bem, mas ainda não assumiram, na generalidade dos casos, a sua quota-parte de empenhamento na tarefa de melhorá-las. Continuam a produzir o que produziam, a gastar o que gastavam, a esperar os milagres que esperavam.

(...) Não faltará quem, por demagogia, negue esta evidência, como não faltará quem, por inconsciência ou desconhecimento, continue a julgar que é possível dispensar os cidadãos de se preocuparem com as atribuições da República.  
(p.7)

No restante, as preocupações são com a defesa dos direitos dos que trabalham, com a consolidação da autonomia regional, com o reforço do poder local. Também, e de novo, a concretização da integração de Portugal na Comunidade Europeia (que acontecerá, efetivamente, durante o mandato deste governo).

A estrutura geral do Programa (Cf. Anexo 19) é diferente da apresentada pelos governos anteriores. Está dividida em cinco capítulos, conforme se pode ver na tabela seguinte. Em termos do Modelo do Equilíbrio Pontuado (Vd. Capítulo III), não havendo ruturas significativas (*Punctuations*), há, no entanto, três novos assuntos que merecem atenção: o primeiro é o aparecimento, de novo, do tema da crise económica; o segundo, é o aparecimento na agenda política da temática da criminalidade e da segurança. O terceiro é o aparecimento da temática do envelhecimento já mais estruturada e com algum relevo no programa de Governo (1983-1985).

#### **1.4.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos**

##### **1.4.2.1. Estrutura do Programa**

Numa análise do Programa do governo do Bloco Central, constata-se que os temas relativos às Políticas de População estão bastante concentrados em dois

subcapítulos: Política de Solidariedade Social (Capítulo II) e Sector Social e Cultural (Capítulo V).

Tabela 24: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (IX Governo – 1983)

Capítulos e Subcapítulos	Temas relevantes
Política de Solidariedade Social	Juventude
	Posição e papel da mulher
	Cidadãos de terceira idade
	Política de reabilitação
Sector Social e Cultural	Trabalho e Segurança Social
	Saúde
	Cultura
	Ordenamento do território e ambiente
	Defesa dos consumidores

A temática da terceira idade ganha visibilidade no Programa deste governo. No capítulo “Política de solidariedade social” existe um item (subcapítulo) com a designação “Cidadãos de terceira idade, não de terceira classe” onde estão plasmadas algumas das principais medidas a implementar para os idosos com uma filosofia baseada na «Reposição do respeito pelos idosos» (página 32). Atente-se nas três passagens que a seguir se transcrevem que mostram o suporte ideológico das medidas que vão ser propostas:

O ancião não é um resto: é um cidadão na plena maturidade, jurídica e socialmente igual aos demais cidadãos, carecido de realização social e da participação activa na vida da comunidade.

(...) Reconhecer que a reforma, ou a idade convencional correspondente, não marcam o fim da participação do cidadão nas tarefas da comunidade em que se integra.

(...) Um esforço pedagógico, em todos os escalões do ensino, e através dos meios de comunicação social, no sentido da dignificação dos idosos e de uma constante afirmação do respeito que a sociedade lhes deve. (p. 32)

As medidas propostas são variadas. Destacamos a seguintes:

- a) Mobilização da opinião pública, designadamente através dos órgãos de comunicação social, no sentido de reacções coletivas de solidariedade social para com os idosos carenciados (p.32);
- b) Estudar e aprovar um passe social e um passe cultural para a terceira idade (p. 32);
- c) Estudar o lançamento, no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, de programas especiais de assistência à terceira idade, designadamente através de serviços sanitários de apoio domiciliário, em colaboração com as estruturas locais. (p. 33).

Outra temática com algum peso neste programa é da reabilitação de deficientes (Política de reabilitação). Este governo assume a não existência de uma política de reabilitação, global e coerente, dando nota de uma fragmentação por diversas políticas setoriais. Em termos das principais medidas apresentamos três delas.

Atenção especial ao trabalho de formação de pessoal técnico especializado nas diversas áreas da reabilitação e ao apoio das equipas especializadas, polivalentes de ensino especial ao pessoal docente.

(...) Desenvolvimento das experiências de rastreio e diagnóstico de deficiências e encaminhamento de deficientes.

Crescente generalização das consultas de planeamento familiar e de acompanhamento durante a gravidez, o parto e o puerpério em caso de suspeita de malformações. (p.33).

Por fim, a emigração é também outras das preocupações que consta no Programa do IX Governo Constitucional. Nota-se na linguagem utilizada uma mudança de paradigma: mais do que propor as medidas habituais (aumento do número de consulados, por exemplo) este Governo propõe-se levar a efeito «(...) uma reflexão metódica sobre o fenómeno da emigração portuguesa» (p.9). De igual modo o Governo, nestas matérias, defendia:

Estudará a projecção do nosso mercado de trabalho da integração de Portugal na CEE, designadamente quando aos seus reflexos no futuro dos nossos emigrantes, na perspectiva do reconhecimento do direito de livre circulação;

Encarárá o nosso emigrante não como uma fonte privilegiada de divisas, mas como um conjunto de comunidades portuguesas no exterior, com interesses e exigências próprias, perante as quais o País contraiu uma enorme dívida de gratidão, que deve ser amortizada através de políticas de apoio e solicitude; (p. 19)

#### 1.4.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos

Aplicando a grelha de temáticas apresentadas que mede a importância formal das Políticas de População no Programa de cada Governo, obtemos os resultados – número de referências por temáticas no programa - que a seguir se mostram:

Quadro 53: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (IX Governo)

Temáticas	IX Governo (1983)
Qualidade de vida	2
Identidade	5
Desenvolvimento económico	10
Cultura e Lazer	3
Educação	4
Políticas sociais	1
Saúde	6
Habituação e urbanismo	0
Ambiente	5
Emprego e Trabalho	3
Deficiência/deficientes	20
Juventude	17
Igualdade	0
Fecundidade e Políticas de família	12
Envelhecimento da população	26
Migrações	20
TOTAL	134

Da análise deste quadro, em síntese, constatamos quais as cinco temáticas mais presentes no Programa apresentado por este governo à Assembleia da República.

Quadro 54: Principais temáticas no Programa dos IX Governo – 1983 - (dados em percentagem)

Temática	IX Governo
Qualidade de vida	
Identidade	
Desenvolvimento económico	
Cultura e Lazer	
Educação	
Políticas Sociais	
Saúde	
Habitação e Urbanismo	
Ambiente	
Emprego e Trabalho	
Deficiências	14,9
Juventude	12,7
Igualdade	
Fecundidade e Políticas de família	9,0
Envelhecimento da população	19,4
Migrações	14,9

As temáticas das *Migrações*, *Fecundidade e Políticas de família* continuam presentes no *top* das cinco principais categorias, aliás numa linha de continuidade. No entanto, há a destacar entrada para o *ranking* dos assuntos ligados ao envelhecimento populacional (muito ligado à *terceira idade*) e das deficiências. Aplicando a fórmula 1 do modelo de análise, obtemos as seguintes pontuações para o novo Programas de Governo analisado:

Quadro 55: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo - 1976	133	1,23
II Governo-1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19

VI Governo- 1980	59	0,55
VII Governo- 1981	91	0,84
VIII Governo- 1981	77	0,71
IX Governo- 1983	134	1,24

Em face dos resultados obtidos podemos concluir:

1.Os assuntos centrais das Políticas de População (ou indiretamente relacionados) surgem, neste Programa, mais concentrados em dois capítulos.

2.Dos scores obtidos pela aplicação da fórmula referente à medição da *Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos*, constata-se que os valores obtidos por este IX governo é médio. Com efeito, este programa de governo surge na posição 13.<sup>a</sup> no ranking da pontuação das *Políticas de População (PP)* relativa aos 21 governos.

#### 1.4.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

##### 1.4.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

Quadro 56: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (IX Governo)

Componentes	Código	IX Governo 1983
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,000
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,000
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,063
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,100
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,040</b>

O resultado encontrado pode ser consultado no ANEXO 4.

Os dados obtidos mostram que os temas previamente escolhidos da fecundidade e das políticas de família continuam pouco valorizados neste Programa de Governo.



A saúde sexual e reprodutiva aparece, embora apenas com duas referências, neste Programa, nomeadamente quanto à necessidade de adequada informação e educação sexual dos jovens e acesso generalizado ao conhecimento dos métodos de planeamento familiar.

Apresentamos, agora, os resultados para a segunda das três dimensões estudadas: envelhecimento populacional.

#### 1.4.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Quadro 57: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (IX Governo)

Componentes	Código	IX Governo 1983
Apoios e incentivos	21-0	0,167
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,083
Reformas e pensões	23-0	0,333
$EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}$		<b>EP=0,194</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise pode ser consultado no ANEXO 4.

Os scores obtidos, nesta dimensão, pelo IX governo, sendo médio, está ainda assim acima de todos governos anteriores (com exceção do 2.º governo). Das três componentes principais, os assuntos ligados às reformas e pensões continuam a ser os que merecem mais atenção.

#### 1.4.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 58: Dimensão de análise: Migrações (IX Governo)

Componentes	Código	IX Governo 1983
Emigração	31-0	0,250
Imigração	32-0	0,000
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,125</b>

Os resultados das componentes trabalhadas referentes a esta dimensão de análise podem ser vistos no Anexo 4.

À semelhança do que acontecia com os Programas dos cinco primeiros governos, mantém-se a ausência de qualquer referência à imigração ou aos imigrantes. Por sua vez o tema da emigração está de novo bem presente, como atrás se mostrou nos exemplos dados.

Obtidos os *scores* das quatro categorias de análise (IfPp, F, EP e M), calculámos o valor final sobre a medição das propostas sobre Políticas de População (PP) relativas ao IX Governo Constitucional.

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7)$$

Quadro 59: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População

IX Governo (1983)
1,599

O valor encontrado está abaixo da média geral (1,87) e abaixo do valor mediano (1,761). De facto, no ranking dos *scores* obtidos pelos programas dos 21 Governos, este programa surge no 13.º lugar.

#### 1.5. Programas dos X, XI e XII Governos Constitucionais (1985/1987/1991)

O PSD, com Cavaco Silva, ganha as eleições legislativas realizadas em 6 de outubro de 1985 com 29,8% dos votos. Nestas eleições, o PSD beneficia da queda do eleitorado do Partido Socialista graças ao excelente resultado obtido pelo novo partido, o Partido Renovador Democrático (PRD).

A tomada de posse do X governo ocorre a 6 de novembro desse ano, sendo um executivo muito pequeno, com 14 ministros. No parlamento, o governo é apoiado por uma maioria relativa de deputados. Com um apoio parlamentar minoritário, a 3 de abril de 1987, uma moção de censura do PRD veio a obter

os votos de toda a oposição à esquerda, o que implicou a queda deste governo.

O então Presidente da República, Mário Soares, na gestão da crise política, reúne o Conselho de Estado por duas vezes sendo clara a posição da larga maioria dos membros desse órgão no sentido da dissolução da Assembleia da República. Mário Soares virá a convocar as eleições legislativas para o dia 19 de julho de 1987. Nessas eleições, o PSD vai obter a sua primeira (de duas) maioria absoluta, tendo conseguido 50,2% dos votos e 148 deputados.

O XI Governo constitucional inicia as suas funções a 17 de agosto de 1987 e, este governo, durará toda uma legislatura - até 31 de outubro de 1991.

Em outubro de 1991, o PSD volta a ganhar as legislativas com um resultado ainda superior ao que tinha alcançado nas eleições anteriores. Como consequência, Cavaco Silva é de novo nomeado primeiro-ministro e forma o XII governo. A posse ocorre em 31 de outubro de 1991 e apenas cessará as suas funções no final da legislatura, em 21 de outubro de 1995.

#### **1.5.1. Preâmbulo e objetivos gerais**

No caso destes três governos, a opção foi a de não incluir qualquer preâmbulo, ou enquadramento geral, e, em consequência, não são também apresentados objetivos gerais. Não significa que eles não existam; estão é dispersos pelos vários capítulos de cada um dos programas que a seguir se apresentam. Os Programas completos podem ser visualizados nos Anexos 20, 21 e 22.

No caso do X (1985) e XI (1987) governos, a preocupação com a “Segurança Interna”, em particular com a segurança dos cidadãos, está bem patente. Também a prevenção da criminalidade juvenil merecerá particular destaque.

Os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, constituindo a base do Estado democrático de direito, só podem ser eficazmente garantidos e exercidos num clima de paz e tranquilidade públicas.

Impõe-se no respeito pela Ordem Constitucional, assegurar, de forma permanente, a autoridade democrática do Estado. Para tanto, o Governo reconhece como fundamentais as tarefas a desempenhar pelas forças e

serviços de segurança na defesa das instituições e da segurança individual e colectiva dos cidadãos. (X Governo,1985:3)

O Governo prosseguirá com firmeza a luta contra a criminalidade, quaisquer que sejam as formas por que ela se evidencie, destacando-se, como prioritário, o combate à criminalidade violenta e organizada, ao tráfico e consumo de droga. Ao mesmo tempo, a prevenção da criminalidade juvenil merecerá uma particular atenção do Governo, que não descurará quer as medidas que estimulem a acção da família, da escola, das associações cívicas e dos grupos de cidadãos no acompanhamento e protecção de jovens, quer as que respeitam à segurança dos estabelecimentos de ensino (XI Governo,1987: 7)

No caso do XII (1991) governo, para além das preocupações idênticas à dos dois governos do PSD, a família merece um particular destaque. No Programa deste Governo, a família é vista com «(...) o primeiro e natural espaço de realização e desenvolvimento harmonioso da pessoa humana, a primeira experiência de vida relacional, afectiva e de transmissão de valores éticos, sociais e culturais» (página 75). Estes princípios e valores irão orientar a política de família deste Governo considerando a dimensão familiar nas várias políticas setoriais.

### **1.5.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos**

#### **1.5.2.1. Estrutura dos Programas**

No Programa do X Governo, os principais capítulos onde estão mais presentes propostas sobre questões mais associadas às políticas de população são dois: “Promover o bem-estar social e “Valorizar os recursos humanos”. Os subcapítulos mais importantes são os que constam na tabela que a seguir se mostra.

Tabela 25: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (X Governo – 1985)

Capítulos e Subcapítulos	Temas relevantes
Promover o bem-estar social	Trabalho, emprego e formação pessoal
	Construção e habitação
	Saúde
	Segurança Social
Valorizar os Recursos Humanos	Educação
	Cultura
	Juventude

Já o XI Governo, apresenta um programa bem mais extenso (80 páginas) e muito mais pormenorizado. No entanto, os principais temas direta ou indiretamente relacionados com as políticas de população estão muito concentrados em dois capítulos e em cinco subcapítulos como a seguir se indica. Para além da saúde e da juventude, temas presentes no programa anterior, a Defesa do consumidor, a família e a condição feminina são novos temas que entram na agenda política.

Tabela 26: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (XI Governo – 1987)

Capítulos e Subcapítulos	Temas relevantes
Promover o bem-estar social. Reforçar a solidariedade	Saúde
	Defesa do Consumidor
Preparar o futuro. Apostar nos portugueses	Família
	Condição feminina
	Juventude

Por último, o XII Governo (1991), ainda apresenta um programa maior (89 páginas) com a particularidade de ser dos mais detalhados nos seus itens. Em termos genéricos, os temas que vinham do governo anterior (recorde-se, um governo que durou toda a legislatura) mantêm-se (no essencial). Os dois

capítulos essenciais, têm designações equivalentes e o “arrumar” dos assuntos, por esses capítulos, também é muito similar. Interessante é a mudança da “Condição Feminina” para a “Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres”. Também o tema das deficiências ganha alguma relevância. A plena cidadania é entendida como direito fundamental de todos os Portugueses. Por isso mesmo «o ideal de solidariedade e a garantia de uma efectiva igualdade de oportunidades tem particular premência doutrinária e afirmação prática na resposta a dar aos problemas específicos dos deficientes. A melhoria das condições de vida e das prestações sociais das pessoas portadoras de deficiência será, pois, um imperativo ético da nossa acção» (página 77).

Tabela 27: Capítulos e subcapítulos com referências explícitas a questões de Políticas de População (XII Governo – 1991)

Capítulos e Subcapítulos	Temas relevantes
Apostar no homem. Valorizar o futuro	Cultura
	Educação
	Apoio Social
Preparar o futuro. Apostar nos portugueses	Família
	Deficiências
	Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres

#### 1.5.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos

Das 16 temáticas que elegemos para medir a importância formal das Políticas de População nos programas de Governo, obtemos os seguintes resultados (número de referências) para cada um dos três governos em análise.

Quadro 60: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (X, XI e XII Governos)

Temáticas	X Governo (1985)	XI Governo (1987)	XII Governo (1991)
Qualidade de vida	3	3	1
Identidade	10	12	20
Desenvolvimento económico	5	5	12
Cultura e Lazer	3	3	4
Educação	0	6	20
Políticas sociais	5	10	3
Saúde	3	7	4
Habituação e urbanismo	0	0	0
Ambiente	4	7	8
Emprego e Trabalho	5	5	3
Deficiência/deficientes	3	3	5
Juventude	19	28	23
Igualdade	0	0	0
Fecundidade e Políticas de família	11	10	13
Envelhecimento da população	4	11	8
Migrações	2	2	1
TOTAL	77	112	125

Constata-se, assim, que as cinco temáticas mais presentes em cada um dos Programas de Governo é conforma se segue (dados em percentagem)

Quadro 61: Principais temáticas nos Programas dos X, XI e XII Governos (dados em percentagem)

Temática	X Governo (1985)	XI Governo (1987)	XII Governo (1991)
Qualidade de vida			
Identidade	13,0	10,7	16,0
Desenvolvimento económico	6,5		9,6
Cultura e Lazer			
Educação			16,0
Políticas Sociais	6,5	8,9	
Saúde			
Habituação e Urbanismo			
Ambiente			
Emprego e Trabalho	6,5		
Deficiências			
Juventude	24,7	25,0	18,4

Igualdade			
Fecundidade e Políticas de família	14,3	8.9	10,4
Envelhecimento da população		9,8	
Migrações			

É dada uma importância bastante grande (três governos) aos temas da juventude. Vejamos um exemplo desta temática em cada um dos três programas, nomeadamente sobre: juventude e mundo de trabalho; juventude e a construção da Europa; juventude e proteção civil.

Retomar-se-á o programa de Ocupação de Tempos Livres de Jovens, aperfeiçoando o seu funcionamento, enquanto importante factor de sensibilização da juventude para o mundo do trabalho, o que será feito em colaboração com a Secretaria de Estado da Juventude. (X Governo,1985:50)

A construção europeia tem inegavelmente uma dimensão social que transcende a dimensão mercantil. A realização da chamada Europa dos cidadãos, a valorização dos recursos humanos e em particular da juventude, a concertação social e a melhoria da qualidade de vida, incluindo defesa do ambiente e dos consumidores, constituem domínios que reunirão a atenção e o apoio do Governo. (XI Governo,1987:11)

Neste particular, e em colaboração com o sistema educativo, se procederá ao estudo e definição das matérias de protecção civil a incluir nos conhecimentos a ministrar nos diversos graus de ensino para que a juventude constitua a primeira zona de investimento exemplar e significativa. (XII Governo,1991: 14)

As questões de identidade (nacional, cultura, coletiva) são, igualmente, preocupações destes governos. Uma das preocupações é da «(...) preservação do Património Nacional, entendido na sua acepção alargada aos valores espirituais e naturais, fundamento da identidade colectiva dos portugueses.» (X Governo:62).

O reforço da identidade nacional está, por exemplo, presente na página 65 do Programa do XI Governo.

O segundo eixo tem a ver com o reforço da identidade nacional. O sistema educativo é o garante da continuidade cultural dos Portugueses, na dupla



vertente da preservação da herança essencial e patrimonial que lhes é peculiar e do sentido de renovação que assegura a própria sobrevivência de Portugal.

Já o XII Governo, logo na página 3 do seu programa sustenta que se deve «preservar os valores nacionais e consolidar a identidade nacional».

Após a aplicação da fórmula apresentada no modelo de análise, obtemos o seguinte *score* (apresenta-se um quadro comparativo que vai associando os diversos governos já estudados).

Quadro 62: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo- 1976	133	1,23
II Governo- 1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo-1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19
VI Governo-1980	59	0,55
VII Governo- 1981	91	0,84
VIII Governo-1981	77	0,71
IX Governo- 1983	134	1,24
X Governo-1985	77	0,71
XI Governo- 1987	112	1,04
XII Governo- 19	125	1,16

Em face destes resultados concluímos:

1.Os assuntos centrais das Políticas de População (ou indiretamente relacionados) surgem, nestes Programas, mais concentrados em dois capítulos, embora com designações distintas e arranjos também diferentes.

2.Dos *scores* obtidos pela aplicação da fórmula referente à medição da *Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos*, constata-se que o valor obtido por estes governos é baixo. Com efeito, estes programas de governo surgem entre as posições 14.<sup>a</sup> e 18.<sup>a</sup> no ranking da

pontuação das *Políticas de População (PP)* relativa aos 21 governos (Vd. conclusões).

3. A estrutura geral dos três Programas não é diferente. Em termos do Modelo do Equilíbrio Pontuado (Vd. Capítulo III), não há ruturas significativas (*Punctuations*). Há, no entanto – *um salto positivo* - que merece referência: o aparecimento na agenda política da temática da família já mais estruturada e com algum relevo no programa dos XI e XII Governos.

### 1.5.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.5.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

Quadro 63: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (X, XI e XII Governos)

Componentes	Código	X Governo 1985	XI Governo 1987	XII Governo 1991
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,000	0,000	0,125
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,056	0,278	0,111
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,125	0,000	0,063
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,000	0,000	0,100
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,045</b>	<b>F=0,069</b>	<b>F=0,099</b>

O resultado final encontrado pode ser consultado no ANEXO 5.

Os dados obtidos mostram que os temas previamente escolhidos da fecundidade e das políticas de família continuam pouco valorizados nestes Programas de Governo.

A saúde sexual e reprodutiva volta a aparecer com referências à necessidade de adequada informação e educação sexual dos jovens e acesso generalizado ao conhecimento dos métodos de planeamento familiar.

Apresentamos, agora, os resultados para a segunda das três dimensões estudadas: envelhecimento populacional.

### 1.5.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Quadro 64: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (X, XI e XII Governos)

Componentes	Código	X Governo 1985	XI Governo 1987	XII Governo 1991
Apoios e incentivos	21-0	0,083	0,250	0,250
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,000	0,000	0,000
Reformas e pensões	23-0	0,167	0,417	0,250
<b><math>EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}</math></b>		<b>EP=0,083</b>	<b>EP=0,222</b>	<b>EP=0,166</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise pode ser consultado no ANEXO 5.

Os scores obtidos, nesta dimensão, pelos X, XI e XII governos, sendo médios, estão a subir, o que demonstra que esta temática foi ganhando relevância com o tempo. acima de todos governos anteriores (com exceção do 2.º governo). Das três componentes principais, os assuntos ligados às reformas e pensões continuam a ser os que merecem mais atenção.

### 1.5.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 65: Dimensão de análise: Migrações (X, XI e XII Governos)

Componentes principais	Código	X Governo 1985	XI Governo 1987	XII Governo 1991
Emigração	31-0	0,083	0,000	0,083
Imigração	32-0	0,000	0,000	0,000
<b><math>M = \frac{M1+M2}{2}</math></b>		<b>M=0,041</b>	<b>M=0,0</b>	<b>M=0,041</b>

O resultado encontrado para esta dimensão de análise pode ser consultado no ANEXO 5.

À semelhança do que acontecia com os Programas dos cinco primeiros governos, mantém-se a ausência de qualquer referência à imigração ou aos imigrantes. Por sua vez o tema da emigração está já muito menos presente.

Obtidos os scores das quatro categorias de análise (IfPp, F, EP e M), calculámos o valor final sobre a medição das propostas sobre Políticas de População (PP) relativas ao IX Governo Constitucional

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$

Quadro 66: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População(X, XI e XII)

X Governo (1985)	XI Governo (1987)	XII Governo (1991)
0,879	1,331	1,425

Os valores encontrados estão abaixo da média geral (1,87) e abaixo do valor mediano (1,761). De facto, no ranking dos scores obtidos pelos programas dos 21 Governos, estes programas surgem no 14.º lugar, 15.º lugar e 18.º lugar.

#### 1.6. Programas dos XIII e XIV Governos Constitucionais (1995/1999)

Com o fim do XII governo, termina uma década de governos do PSD, com e sem maioria absoluta. Em 1 de outubro de 1995, o Partido Socialista com António Guterres ganha as eleições legislativas com um valor muito próximo da maioria absoluta (112 deputados). Entretanto, neste período, outro socialista, Jorge Sampaio, irá ser eleito Presidente da República, cargo que ocupará entre 1996 e 2006.

A tomada de posse do XIII governo, presidido por António Guterres, ocorrerá a 28 de outubro de 1995 sendo o terceiro dos governos constitucionais que irá cumprir toda a legislatura (final do mandato em 25 de outubro de 1999).

Depois de cumpridos os quatro anos da legislatura, o Partido Socialista volta a ganhar as eleições em 10 de outubro de 1999. Nessas eleições, o PS fica a um deputado da maioria absoluta obrigando-se a negociar os orçamentos ficando célebre a aprovação do orçamento de 2001 com o voto favorável do deputado do CDC-PP, Daniel Campelo.

No final de 2001, nas eleições autárquicas, o Partido Socialista irá sofrer uma profunda derrota eleitoral que leva o primeiro-ministro a pedir a demissão. Sem alternativa, o Presidente Jorge Sampaio convoca eleições legislativas para «restaurar a confiança dos cidadãos no sistema político (...) para garantir a eficácia do papel do Estado» (Sampaio, 1996:19). Com pouco mais de 2 anos, termina, assim, o mandato do XIV Governo Constitucional.

#### **1.6.1. Preâmbulo e objetivos gerais**

Ao contrário do que sucedeu com os programas de governo anteriores, os programas dos XIII e XIV governos (Cf. Anexos 23 e 24) apresentam (ambos) uma introdução bastante clara onde se exprimem as grandes orientações, objetivos e medidas das políticas que se pretendem implementar. No programa do XIII governo (Cf. Anexo 23), a Educação, pelo menos do ponto de vista dos princípios, é assumida como uma prioridade máxima a par de outros três assuntos.

O Programa de Governo que agora se apresenta é o programa para uma legislatura que as portuguesas e os portugueses manifestaram querer ver caracterizada por uma democracia com mais qualidade; por mais igualdade de oportunidades para todos; por uma efectiva solidariedade para com os que menos têm e mais sofrem; por uma aposta e uma prioridade máxima à educação e à formação dos Portugueses (XIII Governo, 1995: 2).

Assume-se uma nova «visão moderna do desenvolvimento, sustentável, regionalmente equilibrado, socialmente justo» (página 2). Esta nova visão, nas palavras deste governo, exigiram uma articulação entre emprego, competitividade e solidariedade. Como se pode ler: «Uma visão que encontra

na economia, mais do que o fundamento da independência, o suporte da dignidade social» (página 2).

Outras prioridades relevantes na Introdução deste Programa são:

- a) Uma sociedade mais solidária e igualitária;
- b) O combate à pobreza;
- c) Uma sociedade mais paritária;
- d) A Educação e a formação dos portugueses;
- e) A democratização da cultura.

Por seu turno, no programa do governo seguinte (Cf. Anexo 24) assume-se alguma continuidade com o programa anterior falando-se de um “Pacto de Confiança” assente em dois pilares «(...) por um lado, prosseguir e consolidar o muito que foi feito nos últimos quatro anos, na fidelidade aos mesmos princípios; e, por outro, inovar com criatividade, definindo novas prioridades que correspondam às necessidades dos portugueses» (página 3).

São elencadas nove grandes prioridades das quais sobressai a aposta na «Sociedade de informação e conhecimento» (página 3). O outro desígnio nacional resulta da necessidade de se ultrapassar «(...) no espaço de uma geração o atraso estrutural que ainda nos separa do centro da União Europeia» (página 3). Para além destas duas grandes prioridades, outras podem ser elencadas:

- a) Igualdade;
- b) Coesão nacional;
- c) Saúde;
- d) Ambiente e ordenamento;
- e) Justiça e segurança;
- f) Reforma do Estado.

Os índices dos dois programas que se apresentam nos Anexos 23 e 24, dão uma ideia mais precisa da forma como os diversos assuntos estão “arrumados” por capítulos e subcapítulos/itens.

## 1.6.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

### 1.6.2.1. Estrutura dos Programas

As estruturas dos Programas são algo distintas. O programa do XIV Governo é mais extenso, 140 páginas contra 130 do XIII. Este Programa (XIII) é mais “tradicional” com os capítulos por grandes áreas temáticas: Política e Reforma do Estado (1); Política Externa (2); Economia e Desenvolvimento (3); Políticas Sociais (4) e Educação, Ciência e Cultura (5). Já no outro programa (XIV), os capítulos têm designações pouco habituais. Por exemplo, o Capítulo 2 tem por título “Duas grandes apostas transversais: A sociedade de informação e do conhecimento e a igualdade de oportunidades”.

Em termos das matérias mais relacionadas com as políticas de população, os capítulos e itens mais importantes que constam do Programa do XIII Governo são os seguintes:

Tabela 28: Capítulos e subcapítulos do Programa do XIII Governo (1995) relacionados com Políticas de População

Capítulos e Subcapítulos	Temas relevantes
Área Política e da Reforma do Estado	Fronteiras e imigração
	Juventude
Política Externa	Comunidades portuguesas
Economia e Desenvolvimento	Equipamentos Sociais
	Solidariedade e Segurança Social
	Saúde
	Emprego e Formação Profissional
Educação, Ciência e Cultura	Educação
	Cultura

Já no caso do XIV Governo, o Programa é tão extenso e pormenorizado que, em bom rigor, em qualquer dos capítulos podem ser encontrados assuntos com forte ligação às políticas de população. Destacaremos, pela sua importância e pela novidade, a inclusão dos seguintes assuntos:

- a) A introdução de medidas que permitam a conciliação entre a vida familiar e profissional e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres;
- b) A defesa de uma política de apoio aos idosos;
- c) A adoção de uma política de efetiva promoção das Comunidades Portuguesas e a expansão da Língua portuguesa no mundo.

#### 1.6.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos

As referências obtidas para as temáticas previamente escolhidas que surgem nos dois Programas em análise são:

Quadro 67: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XIII e XIV Governos)

Temáticas	XIII Governo (1995)	XIV Governo (1999)
Qualidade de vida	1	1
Identidade	43	43
Desenvolvimento económico	12	11
Cultura e Lazer	6	11
Educação	10	6
Políticas sociais	10	6
Saúde	5	10
Habitação e urbanismo	0	0
Ambiente	12	7
Emprego e Trabalho	4	3
Deficiência/deficientes	2	5
Juventude	23	37
Igualdade	1	4
Fecundidade e Políticas de família	27	58
Envelhecimento da população	16	19
Migrações	21	16
TOTAL	193	237

Note-se a enorme semelhança das temáticas com mais referências em cada um dos programas. Pese embora as pequenas alterações percentuais, as cinco principais temáticas são as mesmas. As questões da Identidade estão presentes em vários trechos dos programas. Por exemplo, no Programa do XIII Governo, a propósito da integração de Portugal na Europa, assume-se que esse desafio «(...) constitui condição da própria afirmação futura de Portugal



como **nação independente e soberana**» (página 2). Mais à frente, sustenta-se que «(...) no mundo cada vez mais interdependente e de mercados mais abertos em que vivemos, é na afirmação da **identidade cultural de Portugal** que se encontra um dos fundamentos mais sólidos da **independência nacional**» (Página 4).

Os assuntos relacionados com a família são também muito valorizados. No Programa do XIV Governo (1999), no subcapítulo designado por “Prosseguir na garantia de direitos sociais fundamentais», na página 47, encontra-se o item “Apoiar as famílias, promover a conciliação entre a vida familiar e profissional». Nele pode ler-se:

Apesar de sermos um dos países da Europa que tem maior taxa de actividade, tanto masculina, como feminina, as nossas famílias não dispõem ainda de uma rede de serviços de qualidade que as apoie no esforço que têm que realizar, apesar dos progressos dos últimos anos, no pré-escolar e no conjunto dos equipamentos sociais. Há, pois, um novo impulso a dar no apoio às famílias.

Algumas das medidas preconizadas passam por:

- a) Duplicar em 2003 o número de crianças de idade inferior a 3 anos com acesso a creches;
- b) Duplicar, entre 2000 e 2003, depois de já ter duplicado entre 1995 e 1999, o número de idosos abrangido por cuidados domiciliários e criar novos incentivos ao acolhimento de idosos nas próprias famílias;
- c) Melhorar os apoios pecuniários e não pecuniários às famílias de baixos recursos disponíveis para cuidar dos seus idosos e outros membros dependentes.

O XIII Governo (1995), embora no Programa nada conste, veio a aprovar um *Plano global sobre Política de família* a que o governo seguinte quer dar continuidade. De referir que este governo veio a aprovar uma medida muito importante que constava do seu Programa: a criação do *Rendimento Mínimo Garantido*.

Por fim. As medidas para a juventude têm alguma relevância. Para o XIII Governo, o futuro de Portugal «(...) depende, em muito, do modo como se

processará a integração das novas gerações na sociedade actual. Por isso, o estímulo à participação cívica e à promoção da integração social e económica dos jovens portugueses constitui a nossa prioridade estratégica para os próximos anos» (Página 42).

Por sua vez, o XIV Governo (1999) continua a defender o estímulo à participação cívica e a promoção da integração social e económica dos jovens, apresentando novas metas.

Nesta legislatura importa consolidar o trabalho realizado e atingir novas metas, tendo em conta que o desígnio nacional de vencer o atraso estrutural que nos separa do centro da Europa implica uma nova geração de portugueses mais preparados: mais preparados não só na qualificação profissional, mas também na capacidade criativa, na auto-confiança e no espírito de solidariedade, tolerância e cidadania. (p.28)

As cinco principais temáticas que surgem nos dois Programas são (valores em percentagem):

Quadro 68: Principais temáticas nos Programas dos XIII e XIV Governos (dados em percentagem)

Temática	XIII Governo (1995)	XIV Governo (1999)
Qualidade de vida		
Identidade	22,3	18,1
Desenvolvimento económico		
Cultura e Lazer		
Educação		
Políticas Sociais		
Saúde		
Habituação e Urbanismo		
Ambiente		
Emprego e Trabalho		
Deficiências		
Juventude	11,9	15,6
Igualdade		
Fecundidade e Políticas de família	14,0	24,5
Envelhecimento da população	8,3	8,0
Migrações	10,9	6,8

Aplicando a fórmula já conhecida (Vd. Capítulo IV) obtemos o *score IfPp* para cada um dos governos em análise.

Quadro 69: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo- 1976	133	1,23
II Governo- 1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19
VI Governo- 1980	59	0,55
VII Governo- 1981	91	0,84
VIII Governo- 1981	77	0,71
IX Governo- 1983	134	1,24
X Governo- 1985	77	0,71
XI Governo- 1987	112	1,04
XII Governo- 1991	125	1,16
XIII Governo- 1995	193	1,79
XIV Governo- 1999	237	2,19

Em síntese, podemos concluir:

1. Os assuntos centrais das Políticas de População aparecem nestes Programas muito dispersos por todo o texto (mais no caso do XIV governo);
2. Os *scores* obtidos na medição da “Importância formal das Políticas de População nos Programas dos governos” são já mais elevados, uma tendência que se tem vindo a acentuar. Como se verá nas conclusões deste trabalho, na pontuação final (total) o XIV governo irá obter um *score* de 2,866 (o 4.º melhor) enquanto que o XIII governo irá ficar-se por 2,469 (o 6.º melhor resultado obtido).
3. A estrutura dos dois programas é ligeiramente diferente. Em termos do *Modelo do Equilíbrio Pontuado*, não há ruturas entre os dois programas, mas há alguns cortes significativos com as políticas seguidas pelos três governos do PSD (X, XI e XII governos).
  - Há a consolidação da política da família, agora mais clara e com relevo em ambos os programas;
  - Há a aposta na Educação, muito visível com o XIII governo e na sociedade da informação (uma aposta do XIV governo);

- Há o aparecimento na agenda política da temática da imigração;
- Há agora uma forte consciencialização das implicações do envelhecimento da população, entendido, agora, como um problema real.

### 1.6.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.6.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

Quadro 70: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XIII e XIV Governos)

Componentes	Código	XIII Governo 1995	XIV Governo 1999
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,250	0,1880
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,000	0,111
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,063	0,063
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,200	0,400
<b><math>F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}</math></b>		<b>F=0,128</b>	<b>F=0,218</b>

Os dados de referência para esta dimensão (Cf. ANEXO 6) mostram duas realidades um pouco distintas. Se do ponto de vista dos *scores* obtidos nesta dimensão são ambos superiores à larga maioria dos governos anteriores, em termos globais (21 governos), o valor conseguido pelo XIII governo (0,128) está abaixo da média (0,143) mas acima da mediana (0,115). Já em relação ao XIV governo, o valor obtido nesta dimensão foi de 0,218, claramente superior à média e à mediana. A menção à saúde sexual e reprodutiva já aparece no programa deste último governo (página 8). O acesso generalizado ao planeamento familiar, surge em ambos os programas.

No tocante à segunda das dimensões de análise, o envelhecimento da população, os *scores* obtidos são os que constam do quadro n.º 71.

### 1.6.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Quadro 71: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XIII e XIV Governos)

Componentes	Código	XIII Governo 1995	XIV Governo 1999
Apoios e incentivos	21-0	0,083	0,25
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,083	0,083
Reformas e pensões	23-0	0,333	0,417
<b><math>EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}</math></b>		<b>EP=0,166</b>	<b>EP=0,250</b>

Também aqui, o “desempenho” do XIV governo é superior. O valor 0,25 é maior que a média para este item (0,186) e maior que a o valor mediano (0,194). Tal valor demonstra já alguma relevância nas medidas e propostas apresentadas. Já no caso do XIII governo, e à semelhança da dimensão anterior, o resultado conseguido (0,166) é inferior à média e à mediana.

No Programa do XIV Governo são já visíveis mais medidas concretas de “Apoios e incentivos” e um forte empenhamento na resolução de muitos problemas associados às pensões e às reformas. A política de apoio aos idosos está consignada, neste programa, nos seguintes termos:

A existência de cada vez mais idosos é um sinal dos avanços conseguidos em vários domínios e em particular na medicina. Em si é um factor positivo, dado que a extensão da vida é um activo social de grande valor. Mas, infelizmente, muitos idosos vivem situações dramáticas. Isolados das famílias, muitas vezes separadas pelas fortes correntes migratórias dos anos 50 a 70, ou acolhidos em condições de dignidade reduzida, dependendo de pensões de montantes limitados, muitos dos nossos idosos têm uma vida extremamente difícil e encontram-se, seguramente, entre aqueles que mais sofrem em Portugal. Mas, felizmente, muitos outros idosos se encontram em situação bem diferente. (XIV Governo, 1999:41)

### 1.6.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 72: Dimensão de análise: Migrações (XIII e XIV Governos)

Componentes	Código	XIII Governo 1995	XIV Governo 1999
Emigração	31-0	0,333	0,083
Imigração	32-0	0,333	0,333
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,333</b>	<b>M=0,208</b>

Por último, na terceira dimensão de análise, as Migrações, sucede um pouco o contrário, isto é, a pontuação obtida pelo XIII governo é superior à do XIV (0,333 e 0,208, respetivamente). Apesar disso, ambos os valores, nesta dimensão, estão claramente acima da média (0,145) e da mediana (0,125) mostrando o crescente interesse deste tema, em particular da imigração.

Neste particular, são 7 as grandes preocupações, a saber:

- a) A supressão dos controlos de fronteiras internas dos Estados membros da União Europeia e as suas consequências (XIII, página 14);
- b) O aumento das pressões migratórias (XIII, página 14);
- c) A regulação do fenómeno migratório com origem nos países de expressão portuguesa (XIII, página 14);
- d) A criação de um novo modelo de autorização de residência (XIV, página 94);
- e) Inclusão social das minorias étnicas e dos imigrantes (XIV, página 13);
- f) Assegurar a igualdade de tratamento dos jovens filhos de imigrantes em vários domínios (XIV, página 51);
- g) Aperfeiçoar a legislação sobre a nacionalidade (XIV, página 52).

Em face dos resultados parcelares obtidos nas três dimensões de análise e no item “Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos”, obtém-se o valor final da medição das propostas sobre Políticas de População para estes dois governos.

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$

Quadro 73: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XIII e XIV)

XIII Governo - 1995	XIV Governo - 1999
2,469	2,866

Os valores encontrados estão já (em ambos os casos) claramente acima da média geral (1,87) e da mediana (1,761). Os lugares no ranking dos 21 governos, 4.º e 6.º (respetivamente) mostram essa nova realidade.

#### 1.7. Programas dos XV e XVI Governos Constitucionais (2002/2004)

O PSD voltará ao governo sete anos depois. Este partido ganha as eleições legislativas realizadas a 17 de março de 2002. Ganhou com maioria relativa tendo conseguido 105 deputados. No entanto, um acordo parlamentar pós-eleitoral com o CDS-PP (14 deputados), garantia uma maioria parlamentar de suporte a um governo de quem se esperaria o cumprimento integral da legislatura. José Manuel Durão Barroso toma posse como primeiro-ministro do XV governo constitucional a 6 de abril de 2002. O próprio Durão Barroso define do seguinte modo a situação política que então se vivia em Portugal: «crise política, crise económica, crise de confiança nas suas próprias capacidades» (Barroso, 2004:85). No contexto político que então se vivia, Portugal estava sujeito a um procedimento da União Europeia por violação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Daí que o XV governo tenha como grande prioridade colocar ordem nas contas públicas.

Durão Barroso viria a ser convidado a substituir o italiano Romano Prodi como Presidente da Comissão Europeia. Com a sua saída é equacionada a hipótese de serem convocadas eleições legislativas, mas o presidente Jorge Sampaio acabará por dar posse ao XVI governo que terá Pedro Santana Lopes como primeiro-ministro. O CDS-PP e o próprio PSD consideram não haver razões para eleições e garantem uma maioria absoluta estável no Parlamento. No entanto, dentro do próprio PSD, figuras de relevo são contra esta situação. Aníbal Cavaco Silva, por exemplo, escreveu um artigo no Jornal Expresso, em

27 de novembro de 2004 onde de uma forma muito subtil antecipa a queda deste governo.

A lei da economia, conhecida como lei de Gresham, poderia ser transposta para a vida partidária portuguesa com o seguinte enunciado: os agentes políticos incompetentes afastam os competentes. Segundo a lei de Gresham a má moeda expulsa a boa moeda.

O XVI Governo (2004) terá uma vida curta, cerca de 6 meses. Efetivamente, o mandato inicia-se a 17 de julho de 2004 e termina a 12 de março de 2005 depois do PS ter ganho as eleições de 20 de fevereiro de 2005 com uma clara maioria absoluta.

#### **1.7.1. Preâmbulo e objetivos gerais**

Quebrando a prática dos governos de Cavaco Silva, nos programas dos XV e XVI governos, há uma introdução explanatória onde surgem os princípios, os valores e as grandes ideias que informavam os programas.

O Programa do XV Governo (Cf. Anexo 25) é, nesse particular, mais importante pois é um novo governo do PSD, sete anos depois. A introdução/preâmbulo está dividida em seis pontos. Os dois primeiros pontos referem-se à crise política, financeira e económica do país fruto, segundo este governo, do descontrolo das contas públicas.

Portugal vive hoje um dos períodos mais difíceis da sua história democrática. Confrontamo-nos com um grave descontrolo das contas públicas, com um crescimento desenfreado das despesas do Estado e com uma perigosa ameaça de não cumprimento das nossas obrigações no quadro da União Europeia.

Interrompeu-se o nosso processo de convergência económica e social em relação à União Europeia e passámos a divergir. Em consequência, estamos a atrasarmo-nos e não a aproximarmo-nos da Europa. A confiança dos agentes económicos está fortemente abalada e a nossa credibilidade externa foi minada.

Assistimos a uma perigosa degradação das instituições, ao enfraquecimento da autoridade democrática do Estado, à ausência total e completa de objectivos que mobilizem os Portugueses. Mas a navegação à vista dos últimos anos não gerou, apenas, desordem nas finanças e empobrecimento do País. Mais do que isso. Gerou uma crise de valores. A aposta no trabalho, no mérito, na exigência,



na responsabilidade, no esforço individual e na solidariedade colectiva foi substituída por uma cultura de facilidade, de laxismo, de clientelismo, de dependências, de gestão corporativa de interesses sem qualquer subordinação ao primado do interesse nacional.

Um País assim é um País sem confiança em si próprio e sem ambição em relação ao seu futuro. (XV Governo,2002: 6)

Com este diagnóstico, o governo defende a necessidade de uma «nova ambição e de uma nova atitude política» (Página 7). Para tal, no ponto 4 da introdução são elencadas as quatro prioridades fundamentais:

- a) Sanear as finanças públicas;
- b) Promover a retoma acelerada da convergência com os países mais ricos da Europa;
- c) Recuperar a autoridade do Estado;
- d) Promover a qualificação dos portugueses;
- e) Reforçar a justiça social e a igualdade de oportunidades.

Para pôr fim ao «descalabro» (página 9), o Governo termina a introdução do seu Programa com duas frases lapidares (página 10):

Mais do que muitas leis, Portugal precisa, sobretudo de acção, de iniciativa e de muito trabalho.

Só assim podemos vencer. Portugal vai vencer

O Programa do XVI Governo (Cf. Anexo 26) é, estranhamente, o 2.º maior de todos os programas dos 21 governos, 229 páginas, tendo em conta que este governo tinha um horizonte temporal de 2 anos. A introdução começa por reforçar a continuidade do programa anterior dado o trabalho «exemplar» (página 4) feito na vigência do governo de Durão Barroso. Assim, a novidade da introdução é a confiança.

Decorrente da anterior acção governativa, esta nova fase será marcada sobretudo pela confiança. Confiança nas instituições, confiança nos portugueses, confiança em Portugal (XVI Governo,2004: 6)

Curiosamente, e ao contrário do que sucedia com o programa anterior, não são elencadas prioridades nem objetivos concretos. O discurso empregue é muito “redondo”, muito genérico como mostra a intenção de «(...) fazer de Portugal (...) um dos países mais desenvolvidos da Europa» (página 7).

À semelhança do que se tem feito, apresentamos o índice geral de cada um dos programas onde fica evidente a grande similitude dos mesmos, quer do ponto de vista estrutural quer em termos dos conteúdos.

## 1.7.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

### 1.7.2.1. Estrutura dos Programas

Os programas são muito idênticos havendo três capítulos com a a mesma designação. Mesmo os subcapítulos têm, na sua larga maioria, os mesmos títulos. O 3.º e 4.º capítulo de ambos os programas são aqueles que concentram a maior parte dos assuntos e propostas relacionadas com as políticas de população.

Tabela 29: Capítulos e subcapítulos dos Programas do XV (2002) e XVI (2004) Governo relacionados com Políticas de População

Capítulos e Subcapítulos	Temas relevantes
Investir na Qualificação dos Portugueses	Educação
	Cultura
	Trabalho e formação
	Juventude
	Desporto
Reforçar a Justiça Social. Garantir a Igualdade de Oportunidades	Saúde
	Segurança Social
	Família e Criança
	Imigração
	Habitação

### 1.7.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos

O quadro que a seguir se apresenta, mostra a distribuição das referências por cada uma das 16 temáticas.

Quadro 74: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XV e XVI Governos)

Temáticas	XV Governo (2002)	XVI Governo (2004)
Qualidade de vida	1	3
Identidade	23	25
Desenvolvimento económico	4	6
Cultura e Lazer	9	7
Educação	2	6
Políticas sociais	12	7
Saúde	7	5
Habituação e urbanismo	5	5
Ambiente	12	7
Emprego e Trabalho	2	1
Deficiência/deficientes	3	2
Juventude	21	21
Igualdade	0	1
Fecundidade e Políticas de família	28	25
Envelhecimento da população	19	21
Migrações	24	27
TOTAL	160	163

Daqui resulta que as cinco principais temáticas, em cada um dos programas, é como se segue.

Quadro 75: Principais temáticas nos Programas dos XV e XVI Governos (dados em %)

Temática	XV Governo (2002)	XVI Governo (2004)
Qualidade de vida		
Identidade	14,4	15,3
Desenvolvimento económico		
Cultura e Lazer		
Educação		
Políticas Sociais		
Saúde		
Habituação e Urbanismo		
Ambiente		
Emprego e Trabalho		
Deficiências		
Juventude	13,1	12,9

Igualdade		
Fecundidade e Políticas de família	17,5	15,3
Envelhecimento da população	11,9	12,9
Migrações	15,0	16,6

Tal como no caso dos anteriores governos, as cinco principais temáticas tendem a ser cada vez mais centradas na família; na identidade nacional, cultural e coletiva, na juventude; na imigração e no envelhecimento populacional (em particular as referências aos idosos).

O tema das “Minorias Étnicas e Imigração” surge, de novo, no Programa do XV governo e aparece no XVI como “Imigração”. Reconhece-se que Portugal, país de emigrantes «(...) tem nos últimos anos assistido à entrada de um número considerável de estrangeiros das mais diversas proveniências. A recepção de imigrantes – para além dos benefícios que pode ter do ponto de vista da supressão de algumas carências ao nível do tecido produtivo nacional – cria ao Estado novas responsabilidades» (página 175). É claramente assumido o caminho da «inclusão e não da exclusão ou marginalização» (página 176).

Ainda neste Programa (XV) há a destacar a atenção dada a medidas concretas que favoreçam a natalidade e a defesa do direito à vida.

O Governo dará, ainda, uma especial atenção a medidas concretas a favor da natalidade e da defesa intransigente do direito à vida, tais como:

- a consagração de prestações familiares da Segurança Social mais selectivas, privilegiando as famílias de menor rendimento e mais diferenciadas, em função do número de filhos;
- a garantia de uma mais acentuada discriminação positiva das prestações sociais para filhos com incapacidade ou deficientes;
- a adopção de medidas para uma melhor partilha entre responsabilidades pessoais, familiares, educativas e profissionais e melhoria das condições sociais e laborais da mãe trabalhadora (...) (p.171)

No Programa do XVI Governo (2004) destacamos dois assuntos: a igualdade e os idosos. O combate a todas as formas de discriminação em função do sexo e

a igualdade de direitos aparecem plasmadas neste programa nas páginas 146,147 e 148.

O combate a todas as formas de discriminação em função do sexo, a reafirmação da igualdade de direitos e, sobretudo, a garantia de iguais oportunidades para mulheres e homens são objectivos essenciais para a consolidação da democracia portuguesa. (p. 146)

Também são definidas duas outras áreas prioritárias: a da conciliação entre a vida familiar e profissional e a continuação de um trabalho integrado que contribua para diminuir o flagelo da violência doméstica.

Quanto aos idosos, apresentamos um exemplo de propostas nesta área:

Aprofundar e desenvolver a Rede de Cuidados Continuados e de Acolhimento Hospitalar para doentes crónicos, doentes idosos e doentes necessitando de longas recuperações, em especial, mediante contratualização protocolada, a celebrar com o sector social e privado. (XVI Governo,2004:126)

Da aplicação da fórmula IfPp obtemos o valor indicativo para a “Importância formal das Políticas de População nos Programas de Governo»

Quadro 76: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo-1976	133	1,23
II Governo- 1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19
VI Governo-1980	59	0,55
VII Governo-1981	91	0,84
VIII Governo- 1981	77	0,71
IX Governo- 1983	134	1,24
X Governo- 1985	77	0,71
XI Governo- 1987	112	1,04
XII Governo- 1991	125	1,16

XIII Governo- 1995	193	1,79
XIV Governo- 1999	237	2,19
XV Governo- 2002	160	1,48
XVI Governo- 2004	163	1,51

Numa breve síntese sobre esta componente conclui-se:

1.Os assuntos que mais diretamente se inserem nas Políticas de População estão bastante concentrados nos dois capítulos referidos anteriormente. Embora haja medidas nos outros capítulos, elas são em muito menor número.

2.Os scores obtidos nesta componente (*Importância formal*), 1,48 (XV) e 1,51(XVI) são já bastante aceitáveis. Note-se que nesta componente a média geral foi de 1,202 e o valor mediano 1,24.

3.Nestes dois Programas não há ruturas entre eles (pelo contrário). Comparativamente aos Programas anteriores, nomeadamente com os dois últimos do PS, nota-se a entrada na agenda política das questões da dívida externa de Portugal, da crise financeira e económica e a necessidade de haver “menos e melhor Estado”.

### 1.7.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.7.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

Quadro 77: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XV e XVI Governos)

Componentes	Código	XV Governo 2002	XVI Governo 2004
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,063	0,063
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,167	0,056
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,000	0,125
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,000	0,000
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,057</b>	<b>F=0,061</b>

Os resultados, nesta dimensão (Cf. ANEXO 7), mostram uma realidade muito presente nas políticas de família desde 1974: o regresso do protagonismo da família como alvo do discurso governativo, mas em contradição com a prática concreta. Estes dois governos do PSD, com apoio do CDS-PP, têm um discurso familista mas sem qualquer política de família, articulada e coerente.

Em ambos os casos (XV e XVI), os scores obtidos, nesta dimensão, são baixos, 0,057 e 0,061, respetivamente. Valores bem abaixo da média e da mediana (0,143 e 0,115). Ou seja, parece confirmar-se um retrocesso nesta área específica.

Para exemplificar o conceito ideológico de família, atente-se na seguinte passagem inserta nas páginas 168 e 169 (Programa do XV Governo), aliás com um texto muito parecido no outro Programa.

É dever do Estado cooperar, apoiar e estimular o desenvolvimento pleno das funções específicas das famílias, não devendo substituí-las, todavia, no que lhes é e deve ser próprio. Ter uma política familiar significa centrar na família o fundamento natural e o ângulo por excelência de análise e soluções dos problemas das pessoas.

A política familiar passa, em primeiro lugar, por respeitar a identidade e a individualidade da família. Mais do que privilegiar a relação, tendencialmente interventora, Estado/Família, devem ser criadas as condições para fortalecer a razão de ser da própria instituição familiar, baseada nos valores da liberdade, da autonomia e da solidariedade.

Não aparece qualquer referência ao planeamento familiar e à saúde reprodutiva, temas que constavam dos dois governos anteriores do PS. No entanto, aparecem, em ambos os Programas, referências claras a outro assunto importante na altura: o combate e a prevenção do VIH/SIDA e de outras doenças sexualmente transmissíveis (Vd. Programa do XVI Governo, página 133).

### 1.7.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Relativamente à dimensão de análise do Envelhecimento da População, os scores apurados (Cf. ANEXO 7) são os seguintes:

Quadro 78: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XV e XVI Governos)

Componentes	Código	XV Governo 2002	XVI Governo 2004
Apoios e incentivos	21-0	0,167	0,167
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,000	0,083
Reformas e pensões	23-0	0,417	0,417
$EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}$		<b>EP=0,194</b>	<b>EP=0,222</b>

Nesta dimensão o resultado obtido pelo XVI governo é superior, 0,222 contra 0,194. Os valores obtidos são significativos, neste tema, pois são ambos superiores aos valores médio (0,186) e mediano (0,194). Muitas das medidas preconizadas são no âmbito das pensões e reformas. No décimo sexto Programa, por exemplo, uma das preocupações é com o nível de prestações sociais, «aprofundando o princípio da discriminação positiva a favor dos mais pobres, **idosos** ou das famílias mais numerosas» (página 136).

De destacar, ainda, neste mesmo Programa (página 147) uma curiosa proposta sobre a necessidade de se executar «(...) uma política diferenciada para a **4.ª idade**, em articulação estreita com a política de cuidados de saúde e estimulando a oferta de cuidados de longa duração para idosos dependentes»



### 1.7.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 79: Dimensão de análise: Migrações (XV e XVI Governos)

Componentes	Código	XV Governo 2002	XVI Governo 2004
Emigração	31-0	0,000	0,000
Imigração	32-0	0,167	0,167
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,083</b>	<b>M=0,083</b>

Nesta dimensão, as pontuações obtidas (Cf. ANEXO 7) são iguais. Aqui os valores estão abaixo da média e da mediana, contrariamente ao que sucedeu com os últimos dois governos do Partido Socialista. No entanto, os assuntos das minorias étnicas e da imigração, como atrás se mostrou, surgem em ambos os programas. Pese embora as (boas) intenções manifestadas, recusa-se a política de “Porta Aberta”:

Considerando que os recursos nacionais são escassos não se pode adoptar uma política de “porta aberta”. O Estado deve, pois, ser rigoroso, responsável e solidário. Só assim teremos capacidade para assegurar aos que nos procuram um nível de vida digno. Receber aqueles que procuram uma existência melhor e depois negar-lhes o mínimo indispensável a essa existência é seguir um caminho equívoco que claramente rejeitamos (XV Governo, 2002: 175)

Tendo como base este quadro de referência, o XV Governo (por exemplo) propõe (página 171) cinco medidas das quais destacaremos três:

- a) A elaboração de um Plano Nacional para a Imigração, onde conste a programação da política para os próximos quatro anos;
- b) O estabelecimento, em colaboração com as autarquias locais (em especial nas grandes áreas metropolitanas), de planos de integração das minorias, assegurando-lhes condições de vida condigna;

c) A articulação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e com a Inspeção do Trabalho, em ordem a contrariar eficazmente a imigração ilegal e a exploração da mão-de-obra dos imigrantes.

Com todos os dados recolhidos, o valor final para a medição das propostas sobre as Políticas de População

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7)$$

Quadro 80: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XV e XVI)

XV Governo - 2002	XVI Governo - 2004
1,814	1,876

Com estes resultados, no ranking dos Programas dos 21 governos, o XV Governo ocupa o 9.º lugar, enquanto o XVI o 8.º lugar.

#### 1.8. Programas dos XVII e XVIII Governos Constitucionais (2005/2009)

As eleições legislativas de 20 de fevereiro de 2005 dão ao Partido Socialista a sua primeira (e única) maioria absoluta. O PS consegue naquelas eleições 45,03% dos votos a que corresponderão 121 deputados. A posse do XVII Governo ocorrerá a 12 de março de 2005 e, durante um ano, o governo liderado por José Sócrates coabitará com um Presidente da República também socialista. Ou seja, o velho sonho de Francisco Sá Carneiro, um presidente, um governo, uma maioria torna-se realidade, mas pela mão do Partido Socialista.

A partir de março de 2006, José Sócrates irá ter de coabitar com o novo Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva. Este novo governo do Partido Socialista cumprirá os quatro anos da legislatura cessando as suas funções em 26 de outubro de 2009.

Nas eleições realizadas em 2009. O PS ganha as mesmas, mas perde 24 deputados e a consequente maioria absoluta de que dispunha. A tomada de posse do XVIII Governo dá-se a 26 de outubro de 2009. Com uma crise financeira e económica sem precedentes, o XVIII governo consegue ir viabilizando a aprovação de Programas de Estabilidade e Crescimento. No

entanto, o PSD e o CDS-PP acabam por não viabilizar o último programa apresentado, já com um pedido de ajuda externa.

A Assembleia da República é dissolvida e são marcadas eleições para 5 de junho de 2011. Ou seja, o XVIII Governo irá ter um mandato de pouco mais de 2 anos (cessará as suas funções em 21 de junho de 2011).

#### **1.8.1. Preâmbulo e objetivos gerais**

Com um Programa extenso (XVII Governo, Cf. Anexo27), 161 páginas, a introdução de duas páginas é bastante clara e concisa. Para além da aposta no «conhecimento, na qualificação dos portugueses, na tecnologia e informação» (página 6), o programa fala na necessidade da «consolidação das contas públicas» (página 6) mas advertindo que «a agenda política do governo não se esgota nas questões económicas») página 6).

No final da Introdução ficam claros os cinco grandes eixos da atuação do governo (página 7):

- a) Retomar o crescimento da economia;
- b) Reforçar a coesão nacional, uma sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades;
- c) Melhorar a qualidade de vida dos portugueses num quadro sustentável de desenvolvimento;
- d) Elevar a qualidade da democracia;
- e) Valorizar o posicionamento do País no quadro internacional.

Por sua vez, o Programa do XVIII Governo é menos extenso (129 páginas) aparecendo, agora, a Introdução dividida em 5 pontos: um programa de ambição para o futuro (1); uma atitude de confiança, determinação e iniciativa (2); o progresso que o país fez (3); a recuperação económica interrompida pela crise internacional (4) e as prioridades para o futuro (5). São, igualmente, assumidas três grandes prioridades:

### 1.<sup>a</sup> Relançar a economia e o emprego

É preciso que o País mobilize todas as suas energias para continuar a enfrentar, com responsabilidade, determinação e visão de futuro, esta que é a maior crise económica mundial dos últimos 80 anos (XVIII Governo, 2009:5)

### 2.<sup>a</sup> reforçar a competitividade, reduzir o endividamento externo

É preciso, também, que o País aposte em ganhar competitividade, de modo a responder aos exigentes desafios da economia global, a reduzir o défice externo e a convergir com o crescimento económico e o nível de vida dos países mais desenvolvidos (XVIII Governo, 2009:4)

### 3.<sup>a</sup> Desenvolver políticas sociais, reduzir as desigualdades.

É preciso, finalmente, que o País continue a reforçar as políticas sociais (...) de modo a que o Estado Social possa cumprir a sua missão e aprofundar os seus resultados na luta contra a pobreza e as desigualdades, bem como na valorização das classes médias, ao serviço de uma sociedade mais justa e com mais igualdade de oportunidades para todos (XVIII Governo, 2009:4))

## 1.8.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

### 1.8.2.1. Estrutura dos Programas

Os dois Programas, apesar de terem muito em comum, são distintos na organização dos temas como se pode ver nos Anexos 27 e 28.

No caso do XVIII Governo, há um longo capítulo (41 páginas) dedicado ao crescimento económico. Os restantes 7 capítulos estão profundamente ligados a assuntos e temas de políticas de população.

Tabela 30: Capítulos e subcapítulos do Programas do XVII (2005) Governo relacionados com as políticas de População

Capítulos e Subcapítulos	Temas relevantes
Novas Políticas Sociais	Educação
	Cultura
	Mercado de trabalho e emprego
Protecção Social e combate à pobreza	Combate à pobreza e à exclusão
Saúde	Mais e melhor saúde
	VIH/SIDA
	SNS bem gerido
Famílias e igualdade	Novas políticas para as famílias
	Igualdade de género
	Interrupção Voluntária da Gravidez
Por uma política de imigração inclusiva	Imigração

No outro Programa em análise, já se abordam outros assuntos como sejam os relativos à Administração Autárquica, Regiões Autónomas ou o Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida. As grandes opções em matérias de políticas de população, estão muito concentradas no capítulo III: “Políticas Sociais”. São de destacar os subcapítulos sobre a protecção social, o apoio à família e à natalidade, a igualdade e género e de oportunidades, a integração dos imigrantes e a necessidade de uma política integrada para a juventude.

#### 1.8.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos

No quadro n.º constam as referências contabilizadas em cada uma das 16 temáticas previamente seleccionadas.

Quadro 81: temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XVII e XVIII Governos)

Temáticas	XVII Governo (2005)	XVIII Governo (2009)
Qualidade de vida	0	0
Identidade	19	11
Desenvolvimento económico	5	7
Cultura e Lazer	12	9
Educação	15	3

Políticas sociais	13	19
Saúde	15	17
Habitação e urbanismo	1	1
Ambiente	11	2
Emprego e Trabalho	7	2
Deficiência/deficientes	1	1
Juventude	24	43
Igualdade	9	12
Fecundidade e Políticas de família	67	66
Envelhecimento da população	37	24
Migrações	24	27
TOTAL	259	232

As cinco temáticas mais valorizadas, em cada um dos Programas, são as que a seguir se mostram (valores em percentagem).

Quadro 82: principais temáticas nos Programas dos XVII e XVIII Governos (dados em percentagem)

Temática	XVII Governo (2005)	XVIII Governo (2009)
Qualidade de vida		
Identidade	7,3	
Desenvolvimento económico		
Cultura e Lazer		
Educação		
Políticas Sociais		8,2
Saúde		7,3
Habitação e Urbanismo		
Ambiente		
Emprego e Trabalho		
Deficiências		
Juventude	9,3	18,5
Igualdade		
Fecundidade e Políticas de família	25,9	28,4
Envelhecimento da população	8,9	
Migrações	14,3	10,3

Merecem destaque três temáticas e assuntos a elas associadas: políticas de família; migrações e juventude.

O sexto capítulo do XVII Programa inicia-se, precisamente com um subcapítulo com o título “Novas Políticas para as famílias”. O governo assume «(...) uma nova organização social e a ambição de contribuir de forma decisiva para a sua concretização criando-se todas as condições para que a organização social seja pensada em função da pessoa, mulheres e homens, e dos seus diferentes tempos de vida» (página 84).

Com base neste pressuposto, o XVII Governo defende a necessidade de serem definidas políticas públicas de apoio às famílias e à criança, segundo quatro perspetivas:

Reconhecimento da diversidade das situações familiares, o que implica o estudo e acompanhamento das mudanças em curso na família e a definição de tipologias de intervenção adequadas;

Consagração de políticas públicas determinadas por critérios de justiça social nomeadamente no que se refere à progressiva eliminação dos factores que afectam todas as famílias em situações de grande vulnerabilidade social – as pessoas/mulheres sós, sobretudo idosos, as famílias numerosas pobres, as famílias em situação de monoparentalidade, as famílias com pessoas desempregadas, as crianças em situação de risco, as famílias imigrantes e famílias com pessoas portadoras de deficiência;

Consagração da perspectiva pró-igualitária que exige uma articulação estreita entre a política de família e a política de igualdade, nomeadamente pela promoção de uma ampla rede social de apoios, pela definição de uma estratégia para a promoção da conciliação entre família/trabalho;

Desenvolvimento de uma perspectiva baseada em políticas sociais de proximidade, em parceria com as famílias e os agentes sociais, designadamente autarquias, associações comunitárias e associações de família. (XVIII Governo, 2009,85 -86)

Outro assunto interessante e que está plasmado em ambos os Programas, é sobre o tratamento e a prevenção da SIDA. Como pode ler-se na página 78 (XVII Programa), «A SIDA mantém-se como um problema dramático em Portugal, que regista taxas de novos diagnósticos de infecção superiores às dos restantes países europeus. Particularmente grave é a perda de sentido de urgência e de prioridade neste combate.

O Governo propõe-se relançar as políticas de prevenção e combate à doença VIH/SIDA, reactivando o Plano Nacional de Combate à Sida. Neste domínio, será dada especial atenção à promoção de acções e campanhas de informação/sensibilização, tendo em vista a modificação efectiva de comportamentos.»

A imigração e os imigrantes entraram definitivamente na agenda política. No Programa do XVIII Governo, um dos subcapítulos prende-se coma “Integração dos Imigrantes». A posição de partida é que «Portugal adoptou nos últimos anos uma política avançada para a integração dos imigrantes» (página 79). Refere-se, no texto, os 8 grandes avanços dos quais destacamos quatro: as novas leis da nacionalidade e de estrangeiros, a promoção do reagrupamento familiar e o Plano para a Integração de Imigrantes. Desta forma, o XVIII Governo propõe-se, na legislatura, lançar e implementar várias medidas respeitantes à imigração e aos imigrantes, nomeadamente:

Lançar um novo Plano para a Integração dos Imigrantes;

(...) Garantir o pleno acesso dos imigrantes aos direitos sociais e combater o abandono e o insucesso escolar entre os descendentes de imigrantes;

(...) Melhorar os serviços de atendimento aos cidadãos imigrantes;

(...) Criar instrumentos que facilitem as migrações circulares dos idosos e reformados imigrantes, e continuar a apoiar o reagrupamento familiar. (XVIII Governo, 2009: 79 - 80)

Por fim, quanto à temática da “Juventude”, em ambos os Programas aparecem propostas e medidas sobre este segmento da população. A aposta na juventude é «determinante para o futuro do País» (XVIII Governo, página 83). Por esta razão, aposta-se na valorização das suas qualificações, nomeadamente na formação profissional e no ensino superior.

Com este objectivo, o Governo pretende, no quadro desta legislatura, universalizar a educação secundária, tornando obrigatório o ensino até ao 12.º ano. Mais: acompanha essa medida do reforço do apoio às famílias, em



particular com a criação de uma nova bolsa de estudos para os alunos do secundário abrangidos pelos dois primeiros escalões do abono de família, de valor equivalente ao dobro desse abono.

Esta aposta na juventude, implica uma abordagem transversal das políticas setoriais relevantes. Assim, neste âmbito, o XVIII Governo (página 84) propõe:

- Reforçar a acção social escolar, apoiando mais famílias e jovens carenciados que frequentem o ensino secundário obrigatório;
- Alargar a rede de residências e melhorar de suas condições, em diálogo com as associações de estudantes;
- Duplicar (de 6.000 para 12.000) as bolsas Erasmus, de forma a dar oportunidade a mais jovens portugueses de terem uma experiência internacional a que antes não tinham acesso por dificuldades económicas;
- Desenvolver a 4.<sup>a</sup> Geração do Programa Escolhas, com mais investimento e mais projectos apoiados.

Para além da aposta na qualificação, ambos os governos apresentam medidas relativas ao empreendedorismo (por exemplo os Programas INOV SOCIAL, INOV JOVEM ou o INOV EXPORT) e à inclusão nos jovens de princípios e valores democráticos (promoção do associativismo estudantil e juvenil, por exemplo).

Aplicando, agora, a fórmula definida (Vd. Capítulo IV da Tese), obtêm-se os dois valores relativos à “Importância formal das Políticas de População nos Programas dos XVII e XVIII Governos”

Quadro 83: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo- 1976	133	1,23
II Governo- 1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19
VI Governo- 1980	59	0,55
VII Governo- 1981	91	0,84

VIII Governo-1981	77	0,71
IX Governo- 1983	134	1,24
X Governo-1985	77	0,71
XI Governo- 1987	112	1,04
XII Governo-1991	125	1,16
XIII Governo-1995	193	1,79
XIV Governo- 1999	237	2,19
XV Governo- 2002	160	1,48
XVI Governo- 2004	163	1,51
XVII Governo- 2005	259	2,40
XVIII Governo- 2009	232	2,15

As pontuações obtidas, nesta componente, são a segunda e a quarta mais elevadas dos 21 governos constitucionais. O foco nas famílias, na imigração, no combate à pobreza e às desigualdades são, de algum modo, imagens de marca destes dois governos do PS.

### 1.8.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.8.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

Quadro 84: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XVII e XVIII Governos)

Componentes	Código	XVII Governo 2005	XVIII Governo 2009
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,188	0,375
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,444	0,167
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,222	0,222
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,400	0,400
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,320</b>	<b>F=0,298</b>

Ao contrário do que acontecia com os dois governos anteriores, os resultados nesta dimensão de análise (cf. ANEXO 8) são ambos superiores à média (0,143) e à mediana. De facto, aparecem mais iniciativas referentes aos assuntos conectados com esta dimensão analítica. As preocupações com a natalidade, por exemplo, estão presentes em ambos os Programas embora com mais notoriedade no Programa do XVIII Governo. Vejamos o contexto e algumas das propostas apresentadas no item «Apoiar as famílias e a natalidade» (XVIII Governo, 2009:67).

- a) Criar a Conta Poupança-Futuro, a favor de cada criança por ocasião do seu nascimento, destinada a incentivar: i) a conclusão dos estudos obrigatórios; ii) a criação de hábitos de poupança; iii) o início de novos projectos na vida dos jovens e iv) a natalidade (...)
- b) Duplicar as creches com horário alargado, reforçando a prioridade a famílias carenciadas e da classe média (...)
- c) Continuar a desenvolver o programa de construção de creches, em particular nas zonas hoje mais carenciadas das duas Áreas Metropolitanas;
- d) Rever a legislação enquadradora da actividade das amas, promovendo a qualidade e a extensão deste serviço às famílias jovens portuguesas, em particular com horários de trabalho não-convencionais (horários nocturnos e por turnos, entre outros);
- e) Continuar a desenvolver o Programa Nascer Cidadão, incluindo a sinalização de todas as situações de risco social à nascença;
- f) Modernizar o sistema de protecção de crianças e jovens, com uma clara aposta no reforço dos dispositivos que garantam o direito da criança a crescer em família(...)

Outro assunto relacionado com esta temática que ganhou lugar na agenda política foi a Interrupção Voluntária da Gravidez. Embora as referências ao tema não sejam muito abundantes, elas existem de facto, algo que não acontecia com qualquer Programa dos governos anteriores. A este respeito vejam-se duas passagens sobre este assunto constantes do Programa do XVII Governo:

O Governo tem sobre a despenalização da Interrupção Voluntária da Gravidez uma posição muito clara. Passaram seis anos desde a realização do referendo sobre esta matéria. Durante estes seis anos, o País assistiu a uma sucessão de julgamentos de mulheres pelo crime de aborto que confrontaram a nossa sociedade com uma lei obsoleta e injusta, que coexiste com o drama do aborto clandestino. Para alterar toda esta situação, será promovido um novo referendo sobre a despenalização da Interrupção Voluntária da Gravidez, nos termos anteriormente submetidos ao voto popular.

Esta despenalização da IVG é uma inadiável exigência de justiça e dignidade para as mulheres, mas não pode deixar de estar associada à efectivação da educação sexual, à garantia do acesso generalizado ao planeamento familiar e à promoção de uma política de direitos sexuais e reprodutivos. (XVII Governo, 2005:88)

#### 1.8.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Sobre a segunda dimensão analítica, Envelhecimento da População, os resultados que a seguir se indicam (Cf. ANEXO 8) mostram valores igualmente acima da média e da mediana, em particular no caso do XVIII Governo.

Quadro 85: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XVII e XVIII Governos)

Componentes	Código	XVII Governo 2005	XVIII Governo 2009
Apoios e incentivos	21-0	0,167	0,666
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,000	0,167
Reformas e pensões	23-0	0,583	0,417
<b><math>EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}</math></b>		<b>EP=0,250</b>	<b>EP=0,416</b>

No capítulo da “Políticas Sociais”, o XVIII Governo define cinco grandes objetivos. O terceiro dos objetivos elencados é o de «(...) enfrentar o envelhecimento demográfico e proteger e apoiar os idosos» (página 62). Neste domínio, este governo propõe quatro medidas, a saber:

- a) Continuar a elevar os rendimentos dos idosos, apoiando mais os pensionistas com pensões mais baixas, de forma sustentada e solidária, valorizando prestações de natureza contributiva, como as pensões, e prestações de natureza solidária, como o Complemento Solidário para Idosos;
- b) Reforçar o envelhecimento em qualidade e com autonomia, apoiando programas de voluntariado de combate à solidão dos idosos e estendendo o Programa de Conforto Habitacional para Idosos, como esforço central na qualidade de vida e autonomia dos idosos;
- c) Continuar a alargar a rede de equipamentos sociais de serviço aos idosos, como lares e centros de dia, apoiando e viabilizando novos caminhos quanto ao desenvolvimento desta rede, em parceria público-social, mas também através da iniciativa privada;
- d) Desenvolver a rede de cuidados continuados integrados para idosos e pessoas em situação de dependência, reforçando a articulação entre os cuidados de saúde e o apoio social (...) (XVIII Governo, 2009:62)

#### 1.8.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Por fim, quanto à terceira dimensão estudada, Migrações, os *scores* obtidos (Cf. ANEXO 8) são mais baixos que os das outras dimensões, mas, mesmo assim, também superiores aos valores médio e mediano para esta dimensão.

Quadro 86: Dimensão de análise: Migrações (XVII e XVIII Governos)

Componentes	Código	XVII Governo 2005	XVIII Governo 2009
Emigração	31-0	0,000	0,167
Imigração	32-0	0,250	0,333
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,125</b>	<b>M=0,250</b>

O núcleo duro desta temática, é o da elaboração e implementação de uma «política de imigração inclusiva» (XVII Governo, 2005:89). Neste mesmo Programa são identificados os dois grandes desafios; reforçar os mecanismos de integração dos imigrantes e estender-lhes o conjunto de mecanismos de proteção social idênticos àqueles de que desfrutam os portugueses. Para tal, são apresentadas 15 medidas/propostas das quais elegemos cinco para ilustrar o tema (página 90).

O reconhecimento de um estatuto de cidadania a quem tem fortes laços com Portugal, designadamente a indivíduos que nasceram em território nacional que são filhos de pai ou de mãe não nacionais nascidos em Portugal, ou filhos de quem já vive há alguns anos em Portugal, e se encontre integrado na sociedade, qualquer que seja a sua situação face à lei;

A garantia da igualdade de tratamento, particularmente nos domínios social laboral;

(...) O desenvolvimento de programas específicos para a integração plena de segundas e terceiras gerações;

(...) A participação das associações de imigrantes no processo de integração;

(...) Programas de inserção social e ocupacionais da mulher migrante.

Concluindo esta análise dos Programas dos XVII e XVIII Governos, apresentamos o quadro síntese com a pontuação final global relativa à importância das Políticas de População nos Programas dos Governos.

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$

Quadro 87: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XVII e XVIII)

XVII Governo - 2005	XVIII Governo - 2009
<b>3,095</b>	<b>3,114</b>

Estes valores são o segundo e o terceiro valores mais elevados no conjunto dos 21 governos analisados o que mostra bem a importância crescente de muitos temas, em particular os da família e natalidade, imigração, juventude e envelhecimento demográfico.

#### 1.9. Programas dos XIX e XX Governos Constitucionais (2011/2015)

Na sequência das eleições de junho de 2011, o Presidente da República, Cavaco Silva, irá convidar Pedro Passos Coelho para formar governo pedindo-lhe urgência na sua formação e a garantia de que a solução governativa

encontrada dispusesse de apoio parlamentar maioritário e estável. O PSD consegue um acordo pós-eleitoral com o CDS-PP que lhe garante uma maioria parlamentar clara (132 deputados).

O XIX Governo Constitucional terá como primeiro-ministro Pedro Passos Coelho. O governo inicia as suas funções a 21 de junho de 2011 cessando as mesmas a 30 de outubro de 2015, no termo normal da legislatura.

Nas eleições de 2015, a Coligação Portugal à frente (PAF) ganha com maioria relativa. O XX Governo Constitucional, de novo liderado por Pedro Passos Coelho, apresenta o seu Programa à Assembleia da República não tendo, este, sido aprovado. Como consequência, o XX governo que tinha sido empossado em 30 de outubro de 2015, não chega a entrar em funções, tendo governado apenas em gestão corrente. Foi o mais curto governo constitucional em 40 anos de democracia, pois cessou as suas funções em 26 de novembro de 2015, isto é, 27 dias depois de ter sido empossado.

#### **1.9.1. Preâmbulo e objetivos gerais**

Atendendo à situação particular do XX governo, a análise deveria centrar-se mais no Programa do XIX governo pois, como se referiu, cumpriu toda a legislatura. Apesar disso, como o objeto de estudo são os Programas de Governo apresentados à Assembleia da República, é igualmente importante mostrar quais as principais propostas e medidas do XX governo.

O Programa do XIX Governo (Cf. Anexo 29) é extenso (133 páginas) nas como uma introdução muito genérica e pouco objetiva.

Este é um programa frugal e realista para quatro anos. Frugal porque pondera as contingências em que assume funções e apela ao esforço de poupança do Estado, das famílias e das empresas. E realista porque o move a ambição de ultrapassar e remover a presente situação de emergência financeira, económica e social que tantos deixou para trás. O programa que apresentamos estriba-se na eminente dignidade da pessoa humana, ponto de partida para quaisquer políticas públicas modernas. E acredita na energia e iniciativa de todos e de cada um para que, com confiança, responsabilidade e abertura, Portugal não falhe. (p.10)

Os cinco pilares fundamentais em que assenta o Programa são:

- a) O desafio da mudança;
- b) As Finanças públicas e o crescimento;
- c) A cidadania e a solidariedade;
- d) A Política externa, Desenvolvimento e Defesa nacional
- e) O Desafio do futuro.

De realçar, nesta introdução, a assunção do governo do «(...) combate sereno e determinado às injustiças» (página 9). Defende-se que as políticas enunciadas no Programa, visam «(...) tornar mais móvel a estrutura social, correspondendo assim a uma das promessas mais nobres do regime democrático, em conjugação com a preservação das instituições basilares do Estado social e com o aumento da sua eficácia» (página 9).

Por seu turno, o Programa do XX Governo (Cf. Anexo 30), é ainda mais extenso (138 páginas) e apresenta uma novidade muito interessante: a inclusão de um capítulo autónomo sobre as questões demográficas. O primeiro e grande objetivo deste governo era o de «combater o “inverno demográfico”» (página 4). A par deste novo objetivo, são definidos mais quatro (página 4):

- a) Apostar na valorização das pessoas, elemento estruturante do combate à pobreza e à promoção da mobilidade social;
- b) Defender e revigorar o Estado Social, como instrumento de combate às desigualdades sociais;
- c) Robustecer a competitividade da economia, assente no crescimento do investimento, da inovação e do emprego, nas exportações e na produção de bens transacionáveis, e no aumento dos rendimentos das pessoas e do seu poder de compra;
- d) Promover a eficiência do Estado e a qualificação dos serviços públicos, mais próximos dos cidadãos e mais amigos das empresas.



## **1.9.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos**

### **1.9.2.1. Estrutura dos Programas**

A organização dos dois Programas (Cf. Anexos 29 e 30) é algo distinta, pese embora os desenvolvimentos das propostas concretas tenham algo em comum. Em matérias e assuntos de políticas de população, o Programa do XX Governo é muito claro e assertivo. O primeiro capítulo com a designação “Responder ao desafio demográfico”, identifica três grandes aspetos: Famílias e natalidade; Envelhecimento ativo e Regresso de emigrantes. Aliás, basta olhar com atenção para a introdução deste capítulo para se perceberem as preocupações e as opções.

Num prazo não muito longínquo, a nossa capacidade de afirmação enquanto entidade política autónoma depende largamente da inversão do «inverno demográfico» em que Portugal caiu desde há mais de três décadas e, portanto, da nossa mobilização coletiva em favor de políticas públicas amigas das famílias. Este é, claramente, um dos desafios mais relevantes que temos perante nós, para cuja resolução se exige uma verdadeira mobilização nacional, traduzida em políticas que resultem de um amplo consenso social e político. (XX Governo, 2015:8)

Nos restantes sete capítulos, as propostas em matérias de Políticas de População, são mais visíveis no capítulo III (Defender e recuperar o Estado Social), nomeadamente quanto à Segurança Social e à solidariedade social, e no capítulo VI (Garantir a sustentabilidade, valorizar os recursos e o território), em particular na apresentação de medidas para os territórios de baixa densidade.

No caso do Programa do XIX Governo (2011), este está fortemente marcado pelas questões das Finanças Públicas e Crescimento – 32% das páginas do Programa são dedicadas a este capítulo. As medidas com maior relação com as Políticas de População, no caso deste Programa, estão bastante dispersas, tendo maior visibilidade no capítulo IV (Cidadania e Solidariedade) com particular atenção para os subcapítulos “Combater a Pobreza e Reforçar a Inclusão e Coesão Sociais”; “Família, Natalidade”; “Desporto e Juventude”.

### 1.9.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem nos Programas dos Governos

À semelhança do que temos feito, apresenta-se, no quadro seguinte, todas as referências contabilizadas em cada uma das 16 temáticas que têm sido utilizadas.

Quadro 88: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XIX e XX Governos)

Temáticas	XIX Governo (2011)	XX Governo (2015)
Qualidade de vida	1	1
Identidade	11	12
Desenvolvimento económico	1	5
Cultura e Lazer	3	4
Educação	7	11
Políticas sociais	13	9
Saúde	4	7
Habituação e urbanismo	1	0
Ambiente	4	3
Emprego e Trabalho	7	4
Deficiência/deficientes	0	1
Juventude	13	20
Igualdade	5	5
Fecundidade e Políticas de família	33	69
Envelhecimento da população	17	25
Migrações	11	3
TOTAL	131	179

De acordo com estes dados, as principais temáticas que surgem nos Programas dos XIX e XX Governos são as que a seguir se indicam (valores em percentagem).

Quadro 89: Principais temáticas nos Programas dos XIX e XX Governos (dados em %)

Temática	XIX Governo (2011)	XX Governo (2015)
Qualidade de vida		
Identidade	8,4	6,7
Desenvolvimento económico		
Cultura e Lazer		
Educação		6,1
Políticas Sociais	9,9	
Saúde		
Habituação e Urbanismo		

Ambiente		
Emprego e Trabalho		
Deficiências		
Juventude	9,9	11,2
Igualdade		
Fecundidade e Políticas de família	25,2	38,5
Envelhecimento da população	13,0	14,0
Migrações	8,4	

Merecem especial destaque as temáticas da “Fecundidade e Políticas de Família”, o “Envelhecimento da População” e as “Políticas de Juventude”. As “Migrações têm, também, alguma relevância no programa do XIX Governo.

No respeitante aos assuntos referidos, as principais preocupações estão expressas em ambos os Programas. Vejamos quatro pequenos trechos sobre estes assuntos que constam dos programas em análise.

Merecerão também por parte do Governo especial atenção as medidas relativas à família, natalidade e as orientadas para a juventude. Nestes domínios, precisamos de uma nova geração de medidas adequadas ao novo contexto social. Entendemos que as preocupações das famílias são transversais e estão presentes em todas as áreas da governação. Por isso, qualquer iniciativa que seja aprovada em Conselho de Ministros requer a prévia aposição do “visto familiar”, ou seja, uma avaliação quanto ao impacto que tem sobre a vida familiar e o estímulo à natalidade. (XIX Governo,2011:89)

O nosso objetivo é claro: queremos um Estado mais amigo das famílias e logo mais eficaz na remoção dos obstáculos à natalidade. Mas a questão demográfica não pode apenas ser encarada sob esse prisma. Ela exige também que, face ao envelhecimento progressivo das nossas sociedades, se mude radicalmente a forma como olhamos para o papel que os mais idosos devem assumir, valorizando o seu contributo em diversos níveis, nomeadamente por via de medidas que promovam o envelhecimento ativo. (XX Governo,2015:8)

Relativamente à Juventude e Desporto, é importante manter o modelo colaborativo, tendo em atenção o carácter transversal das políticas de

juventude e o impacto do desporto no desenvolvimento social e na economia nacional. (XX Governo,2015:26)

Criar programas com o objectivo de promover o acesso ao mercado de trabalho de jovens com elevadas qualificações que, nas actuais condições, são fortes candidatos à emigração (XIX Governo,2011:34)

Ao aplicarmos a fórmula 1 (Vd. Capítulo IV) obtemos os dois valores relativos à “Importância formal das Políticas de População nos Programas do XIX e XX Governos”.

Quadro 90: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo- 1976	133	1,23
II Governo- 19787	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo-1979	20	0,19
VI Governo- 1980	59	0,55
VII Governo-1981	91	0,84
VIII Governo-1981	77	0,71
IX Governo- 1983	134	1,24
X Governo- 1985	77	0,71
XI Governo- 1987	112	1,04
XII Governo- 1991	125	1,16
XIII Governo- 1995	193	1,79
XIV Governo- 1999	237	2,19
XV Governo- 2002	160	1,48
XVI Governo- 2004	163	1,51
XVII Governo- 2005	259	2,40
XVIII Governo- 2009	232	2,15
XIX Governo- 2011	131	1,21
XX Governo- 2015	179	1,66

Nesta componente, as pontuações obtidas revelam que o XIX Governo está praticamente na média e ligeiramente abaixo do valor mediano, enquanto que o XX Governo apresenta um score acima da média e da mediana. Convém de

novo notar, que a pontuação do XX Governo é referente ao Programa apresentado embora, de facto, esse Programa nunca tenha sido posto em prática.

### 1.9.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.9.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

Quadro 91: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XIX e XX Governos)

Componentes	Código	XIX Governo 2011	XX Governo 2015
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,313	0,188
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,167	0,222
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,000	0,250
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,300	0,300
$F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}$		<b>F=0,195</b>	<b>F=0,267</b>

Nesta dimensão analítica, os scores calculados (Cf. ANEXO 9) são já interessantes, nomeadamente o obtido pelo XX Governo. A preocupação com a natalidade, como acima se referiu, é uma “marca” do Programa deste governo. São dezanove as medidas apresentadas. Destacamos, entre outros assuntos, o tema da Procriação medicamente assistida (PMA) realizada no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, estudando-se a viabilidade «(...) do reforço da comparticipação na medicação da PMA e o aumento da idade das beneficiárias» (página 10). Também a necessidade de ser implementada uma nova cultura organizacional que promova a conciliação trabalho/família, aparece com clareza neste mesmo Programa:

Incentivar a celebração de acordos entre estabelecimentos de infância e entidades empregadoras, visando o estabelecimento de horários e outras

condições de acesso, de maneira a conceder mais alternativas aos pais, apoiando a dinâmica familiar.

(...) Incentivar uma cultura nas organizações com impactos positivos na conciliação familiar, que permita uma maior diversidade de modalidades de trabalho, assente na promoção de novas formas de conciliação das responsabilidades familiares e profissionais, nomeadamente no que se refere à assistência a filhos menores ou com necessidades especiais.(XX Governo, 2015:10)

### 1.9.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Também nesta segunda dimensão, os resultados (Cf. ANEXO 9) mostram valores claramente acima da média e da mediana, especialmente evidente no Programa do XX Governo.

Quadro 92: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XIX e XX Governos)

Componentes	Código	XIX Governo 2011	XX Governo 2015
Apoios e incentivos	21-0	0,167	0,250
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,250	0,583
Reformas e pensões	23-0	0,333	0,500
<b><math>EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}</math></b>		<b>EP=0,25</b>	<b>EP=0,444</b>

Vejamos dois exemplos referentes a esta temática. No Programa do XIX Governo, a promoção do envelhecimento ativo e a idade média da reforma, são duas grandes preocupações nesta matéria. Na página 96 deste Programa, pode ler-se:

No curto prazo pretende-se o reforço do rácio activo-reformado e o incentivo à contributividade. Assim, propõem-se as seguintes medidas:

- Estimular o envelhecimento activo e promover medidas que aproximem a idade média da reforma da idade legal da reforma.
- Ajustamento da taxa de contribuição das empresas no que se refere às componentes de pensão e subsídios de desemprego para os trabalhadores

com carreira contributiva plena e determinada idade, facilitando a sua permanência voluntária no mercado de trabalho.

Por sua vez, na mesma linha de atuação do governo anterior, no Programa do XX Governo propõe-se “Introduzir a reforma a tempo parcial, por forma a estimular o envelhecimento ativo e mitigar o impacto da entrada na reforma» (página 11). Mais à frente, na mesma página defende-se que se deve facilitar o prolongamento da vida laboral, de forma voluntária. Nesse sentido, «propõe-se equiparar o regime do setor privado, em que é permitido a quem o pretender, continuar a trabalhar depois dos 70 anos, ao setor público, onde esta possibilidade está totalmente vedada».

### 1.9.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0

Quadro 93: Dimensão de análise: Migrações (XIX e XX Governos)

Componentes	Código	XIX Governo 2011	XX Governo 2015
Emigração	31-0	0,000	0,083
Imigração	32-0	0,250	0,000
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,125</b>	<b>M=0,041</b>

No respeitante a esta dimensão (Cf. ANEXO 9), são, de novo, os assuntos da inserção profissional e da integração dos imigrantes que estão mais presentes.

Incentivar a inserção sócio-profissional dos imigrantes, procurando fomentar o seu sentimento de pertença à nossa comunidade, o acesso à formação profissional e o reforço do empreendedorismo (XIX Governo, 2011: 93)

As boas práticas que o País regista na integração dos migrantes são um fator de reconhecimento internacional, um elemento de paz social, uma garantia demográfica e uma condição para o nosso crescimento económico. Colocam, de resto, Portugal na primeira linha para o esforço de acolhimento humanitário

dos refugiados que fogem ao drama da guerra e do terrorismo étnico e religioso. Por isso, o Governo, quer aprofundar este compromisso com as políticas de integração que são simultaneamente políticas de cidadania, políticas sociais, políticas económicas, políticas de gestão das mobilidades (XX Governo, 2015: 121)

Para concluirmos a presente análise dos Programas dos XIX e XX Governos constitucionais, apresentamos o quadro sínteses coma pontuação final global relativa à “Importância das Políticas de População nos Programas dos Governos»

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$

Quadro 94: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XIX e XX)

XIX Governo - 2011	XX Governo - 2015
<b>1,78</b>	<b>2,664</b>

No conjunto dos 21 governos, o Programa do XX Governo ocupa a 5.<sup>a</sup> posição enquanto que o XIX se fica pelo meio da tabela (10.<sup>o</sup> lugar).

#### 1.10. Programa do XXI Governo Constitucional (2015)

Com a não aprovação do Programa do XX Governo, o Partido Socialista liderado por António Costa consegue formar governo (XXI) tendo por base três acordos de incidência parlamentar formados bilateralmente: com o Bloco de Esquerda (BE); com o Partido Comunista Português (PCP) e com o Partido Ecologista “Os Verdes”. Em conjunto e com o voto favorável do deputado do Partido dos Animais e da Natureza (PAN), o Programa do XXI Governo é aprovado na Assembleia da República. A posse deste governo é conferida em 26 de novembro de 2015 para concluir a legislatura (2015-2019).

##### 1.10.1. Preâmbulo e objetivos gerais

O Programa deste Governo é o mais extenso de todos (261 páginas) estando organizado em oito capítulos. Não havendo uma introdução propriamente dita, as grandes opções aparecem ao longo de todo o texto. No entanto, no primeiro



capítulo “Virar a página da austeridade, relançar a economia e o emprego”, são enunciados os quatro objetivos essenciais que orientaram a elaboração deste programa de governo.

- O virar de página na política de austeridade e na estratégia de empobrecimento, consagrando um novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas;
- A defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, para um combate sério à pobreza e às desigualdades;
- Relançar o investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura, devolvendo ao país uma visão de futuro na economia global do século XXI;
- O respeito pelos compromissos europeus e internacionais, para a defesa dos interesses de Portugal e da economia portuguesa na União Europeia, para uma política reforçada de convergência e coesão. (p. 5)

Com estes objetivos, as políticas públicas que se preconizam terão como fim «Proteger e reforçar as políticas sociais, com o objetivo de aumentar a estabilidade da vida dos trabalhadores, desempregados e pensionistas, reduzir a pobreza e as desigualdades e promover a natalidade» (página 6). A par deste grande objetivo, o XXI Governo indica, ainda, outra prioridade: atingir uma trajetória sustentável de redução do défice orçamental e da dívida pública.

O programa de Governo que aqui se apresenta mostra que, mesmo no quadro bastante restritivo das atuais regras orçamentais europeias, é possível fazer diferente, é possível recusar mais cortes de rendimentos e maior carga fiscal sobre as famílias e o emprego, e apostar em estímulos bem calibrados ao tecido económico e empresarial. É possível promover o crescimento e o emprego, assegurando ao mesmo tempo o rigor e a sustentabilidade das finanças públicas. (p.6)

## **1.10.2. Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos**

### **1.10.2.1. Estrutura do Programa**

O Programa está organizado em oito capítulos como se pode ver no Anexo 31.

Os temas mais relacionados com as políticas de população estão dispersos pelos oito capítulos – ao contrário do que sucedia com o Programa do Governo anterior- estando, no entanto, mais concentrados no capítulo IV (Prioridade às pessoas) e no capítulo VII (Mais coesão, menos desigualdades).

O “desafio demográfico” é um dos sete subcapítulos inseridos no capítulo IV. Começa-se por assumir que «Portugal enfrenta um grave desafio demográfico» (página 120) defendendo-se, por isso, a necessidade de uma profunda alteração de políticas.

As políticas públicas nos domínios da natalidade e das migrações devem ter por objetivo central contribuir para a sustentabilidade demográfica do País e do seu crescimento, garantindo condições para que os cidadãos nacionais possam fazer, nestes planos, escolhas individuais verdadeiramente livres. Neste sentido, o governo defende que para fazer face aos desafios demográficos as políticas públicas devem agir nos vários domínios que podem contribuir para o reforço da população que vive em Portugal (p.121).

Em consonância com este desiderato, são três os domínios de intervenção preconizados (página 121)

- O domínio da natalidade, no qual as políticas deverão criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promover a conciliação entre trabalho e família, promover a igualdade nas responsabilidades familiares e remover obstáculos legais à natalidade e à parentalidade;
- O domínio do retorno dos emigrantes, os objetivos principais das políticas serão a eliminação de obstáculos ao regresso e à circulação de portugueses emigrados, o estímulo das relações entre emigrantes e a sociedade nacional e das deslocações de emigrantes a Portugal;
- O domínio da imigração, cujas políticas terão como objetivos fundamentais a atração de imigrantes, da legalidade da imigração, o desenvolvimento de uma sociedade intercultural o aprofundamento da integração dos imigrantes.

Outro assunto considerado um «desígnio nacional» (página 224) é o combate à pobreza e às desigualdades sociais. Ora este combate, para este governo, só poderá ser feito através do fortalecimento do Estado Social.

Os níveis de pobreza, de precariedade e de desigualdade atualmente existentes em Portugal constituem não somente uma clara violação dos direitos de cidadania que põe em causa a nossa vivência democrática, mas constituem igualmente um obstáculo ao desenvolvimento económico. A pobreza, e em particular a pobreza extrema, é um fator de fragilização da coesão social.

O governo assume claramente o compromisso de defender e fortalecer o Estado Social, de implementar uma estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, de implementar políticas que promovam o emprego e um salário digno, de garantir a sustentabilidade da Segurança Social e a reposição dos mínimos sociais, de conduzir Portugal no caminho do crescimento e do desenvolvimento sustentado.

#### **1.10.2.2. Principais temáticas e assuntos associados às Políticas de População que surgem no Programa do Governo**

O número de referências total (365) é de longe o maior de todos os programas analisados. O segundo Programa com mais referências (VXII) tem menos 106 referências.

Quadro 95: Temáticas e assuntos conexos com Políticas de População (XXI Governo)

Temáticas	XXI Governo (2015)
Qualidade de vida	6
Identidade	36
Desenvolvimento económico	15
Cultura e Lazer	19
Educação	12
Políticas sociais	43
Saúde	9
Habituação e urbanismo	0
Ambiente	11
Emprego e Trabalho	3
Deficiência/deficientes	1
Juventude	49
Igualdade	6
Fecundidade e Políticas de família	73
Envelhecimento da população	31
Migrações	51
<b>TOTAL</b>	<b>365</b>

Como consequência, as cinco temáticas mais presentes no Programa em análise, são as que constam na tabela seguinte (valores em percentagem):

Quadro 96: Principais temáticas no Programa do XXI Governo (dados em percentagem)

Temática	XXI Governo (2015)
Qualidade de vida	
Identidade	9,9
Desenvolvimento económico	
Cultura e Lazer	
Educação	
Políticas Sociais	11,8
Saúde	
Habituação e Urbanismo	
Ambiente	
Emprego e Trabalho	
Deficiências	
Juventude	13,4
Igualdade	
Fecundidade e Políticas de família	20,0
Envelhecimento da população	
Migrações	14,0

De novo a temática da “Fecundidade e Políticas de família” surge destacada, seguida de duas temáticas também já habitualmente presentes: Migrações e Juventude. A promoção da natalidade, tida como um desígnio nacional. Exige condições de conciliação entre o trabalho e a vida pessoal. Para isso ser possível, neste Programa aparecem seis medidas (página 112) das quais destacamos três:

- Assegurar o funcionamento da escola pública a tempo inteiro até aos 14 anos, para que o sistema público assegure uma resposta para os pais cujos horários de trabalho não se compadecem com a permanência na escola apenas durante uma parte do dia;
- (...) Estimular a oferta de serviços de promoção da conciliação entre trabalho e família, a nível local e apoiar as empresas para que estas possam disponibilizar mais mecanismos de conciliação;

(...) Propor na Concertação Social que, para trabalhadores e trabalhadoras com filhos menores de 12 anos, a aplicação de regimes de adaptabilidade de horários de trabalho e bancos de horas, sejam individuais sejam coletivos, exijam a sua autorização expressa

Em relação à temática das Migrações, nota-se um discurso muito centrado na “continuação de Portugal nas comunidades portuguesas”. Para além de medidas que facilitem a ligação dos portugueses residentes no estrangeiro, insiste-se muito na potenciação do exercício de cidadania e representatividade das comunidades. Algumas das medidas propostas são (página 258)

- Prever a adoção de novas modalidades de voto que incentivem a participação dos cidadãos residentes no estrangeiro;
- Consagrar a possibilidade de haver deputados com dupla nacionalidade nos círculos de residência respetivos;
- Simplificar e agilizar a inscrição nos cadernos eleitorais nos serviços consulares (...).

No domínio da imigração, as políticas «(...) terão como objetivos fundamentais a atração de imigrantes, da legalidade da imigração, o desenvolvimento de uma sociedade intercultural e o aprofundamento da integração de imigrantes» (página 121).

O resultado obtido para a dimensão de análise “Importância formal das políticas de população” é o mais elevado de todos os governos (3,38). Este resultado vai estar em consonância com os valores obtidos nas restantes dimensões de análise.

Quadro 97: Importância formal das Políticas de População nos Programas dos Governos

	Número de referências	Score
I Governo-1976	133	1,23
II Governo- 1978	170	1,57
III Governo- 1978	153	1,42
IV Governo- 1978	89	0,82
V Governo- 1979	20	0,19
VI Governo-1980	59	0,55

VII Governo- 1981	91	0,84
VIII Governo- 1981	77	0,71
IX Governo- 1983	134	1,24
X Governo- 1985	77	0,71
XI Governo- 1987	112	1,04
XII Governo- 1991	125	1,16
XIII Governo- 1995	193	1,79
XIV Governo- 1999	237	2,19
XV Governo- 2002	160	1,48
XVI Governo- 2004	163	1,51
XVII Governo- 2005	259	2,40
XVIII Governo- 2009	232	2,15
XIX Governo- 2011	131	1,21
XX Governo- 2015	179	1,66
<b>XXI Governo- 2015</b>	<b>365</b>	<b>3,38</b>

### 1.10.3. Políticas de população e dimensões de análise: Fecundidade e políticas de família; envelhecimento da população; migrações

#### 1.10.3.1. Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (Código 10-0)

O score obtido nesta dimensão (0,279) (Cf. ANEXO 10) é bastante superior à média (0,143) e mais do dobro do valor mediano (0,115).

Quadro 98: Dimensão de análise: Fecundidade e Políticas de família (XXI Governo)

Componentes	Código	XXI Governo 2015
Dispositivos e apoios financeiros	11-0	0,438
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	12-0	0,167
Saúde sexual e reprodutiva	13-0	0,313
Equipamentos e serviços sociais	14-0	0,200
<b><math>F = \frac{F1+F2+F3+F4}{4}</math></b>		<b>F=0,279</b>

Das muitas medidas e propostas nestas matérias, destacamos as que se relacionam com a remoção de obstáculos legais à natalidade e à parentalidade.

- Clarificar que as faltas motivadas por tratamentos no âmbito de reprodução medicamente assistida são justificadas e não implicam a perda de retribuição;
- Clarificar que todas as medidas de apoio à parentalidade se destinarem a pais e mães com filhos, independentemente do estado civil dos pais;
- Clarificar que todas as medidas de apoio à parentalidade se destinam a pais e mães com filhos residentes em Portugal, independentemente da sua nacionalidade;
- Alargar aos avôs e às avós novos mecanismos legais de redução, adaptação de horários ou justificação de faltas para assistência aos netos. (pp. 122,123)

#### 1.10.3.2. Dimensão de análise: Envelhecimento da população (Código 20-0)

Quadro 99: Dimensão de análise: Envelhecimento da população (XXI Governo)

Componentes	Código	XXI Governo 2015
Apoios e incentivos	21-0	0,500
Disponibilização de informação, leis e regulamentos	22-0	0,250
Reformas e pensões	23-0	0,500
<b><math>EP = \frac{EP1+EP2+EP3}{3}</math></b>		<b>EP=0,416</b>

Em relação a esta dimensão, a pontuação obtida (Cf. ANEXO 10) é muito superior à média e à mediana o que mostra a importância destes assuntos no contexto da governação deste governo.

As grandes linhas de atuação passam pelas ideias de envelhecimento ativo (páginas 19, 126) e pelo envelhecimento saudável (páginas 93 e 99). Assumindo-se que o envelhecimento populacional é uma inevitabilidade (página 91), cita-se um Relatório do Envelhecimento para sustentar as propostas formuladas.

De acordo com as projeções que constam Relatório do Envelhecimento de 2015, os dados sobre a evolução demográfica são de enorme gravidade. Em termos relativos, no seio da UE, Portugal distingue-se pelas piores razões:

- Seremos, dentro de poucos anos, o país europeu com menor peso das crianças na população residente (11,5% de crianças até aos 14 anos daqui a 15 anos);
- Seremos o segundo país da União como maior peso relativo das pessoas com mais de 65 anos (34,6%);
- Seremos o País com maior peso dos muitos idosos, acima dos 80 anos (16,1% da população).

#### 1.10.3.3. Dimensão de análise: Migrações (Código 30-0)

Quadro 100: Dimensão de análise: Migrações (XXI Governo)

Componentes	Código	XXI Governo 2015
Emigração	31-0	0,583
Imigração	32-0	0,417
$M = \frac{M1+M2}{2}$		<b>M=0,500</b>

Por fim, nesta última dimensão de análise, o valor calculado através das componentes principais (0,5) (Cf. ANEXO 10) é igualmente significativo – por comparação com os valores médio e mediano (0,145 e 0,125, respetivamente).

As políticas públicas das migrações são uma opção (juntamente com as políticas de natalidade) para contribuir para a sustentabilidade demográfica do país. Nesta ótica, a integração dos imigrantes e o combate à imigração ilegal são apostas que constam neste Programa.

No sentido de promover a atração de imigrantes, os canais legais de imigração e a integração das comunidades imigrantes, o governo vai, para além do estatuto da cidadania lusófona:



- Criar um visto para procura de emprego em Portugal, válido por seis meses;
- (...) Criar mecanismos e procedimentos mais céleres e transparentes para a atribuição de vistos nos consulados portugueses espalhados pelo mundo;
- Promover a educação intercultural desde os três anos, incluir a temática da interculturalidade na formação de professores e valorizar as escolas com boas práticas (continuação da atribuição do selo intercultural);
- (...) Agilizar os procedimentos em matéria de nacionalidade, por forma a que os interessados possam, com a rapidez exigível, obter uma resposta à sua pretensão;
- (...) Promover, através das autarquias, iniciativas que valorizem a diversidade e promovam a interculturalidade, à semelhança do que se tem vindo a fazer com o Fundo de Integração de Nacionais de Países Terceiros;
- Desenvolver cursos de língua portuguesa com níveis de maior proficiência linguística (B1 e B2), permitindo a criação de turmas a partir de 10 pessoas, destinadas a preparar os imigrantes para o exame oficial;
- Desenvolver kits de boas vindas que permitam a qualquer imigrante saber o que fazer para se integrar independentemente da zona do país onde escolheu viver;
- Adotar uma política ativa de solidariedade na instalação em Portugal de refugiados reconhecidos pela UE. (XXI Governo, 2015:124-125)

O score final da importância das Políticas de População no Programa do XXI Governo é o mais elevado de todos os 21 governos. Tal resultado é uma consequência do interesse crescente de assuntos como os do envelhecimento populacional, da natalidade e das migrações. O “desafio demográfico” entrou, em definitivo, na agenda política. Se as respostas têm sido as mais adequadas é outro assunto que não cabe no âmbito deste trabalho.

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$

Quadro 101: Valor final da medição das propostas sobre as Políticas de População (XXI)

XXI Governo - 2015
<b>4,575</b>

## **CAPÍTULO VI**

Conclusões

A percepção da inexistência de Políticas de População integradas e coerentes, no Portugal democrático, levou-nos a assumir esta investigação: analisar e refletir sobre as propostas (ou ausência delas) constantes nos Programas dos Governos constitucionais da III República em matérias de Políticas da População, ou de políticas/medidas com impacto direto sobre a evolução e características da população em que se inserem as políticas sociais.

A opção pelos Programas de Governo, como um indicador da agenda governamental, permitiu uma análise ao nível das propostas, da evolução das conceções governativas sobre a família, as questões demográficas, o envelhecimento da população e as migrações (entre outras).

A agenda governamental (agenda formal) foi entendida ao longo deste trabalho como um conjunto de problemas, compreensão das causas, símbolos, soluções que por qualquer motivo ganharam a atenção pública e a atenção dos decisores políticos. Das várias definições de políticas públicas apresentadas, fica claro que as orientações dominantes emanadas dos órgãos do poder para aplicar no campo político, económico e social, expressam valores (na maioria das vezes implícitos) segundo conceções do mundo e da vida das elites governantes.

Tendo por base as definições de Políticas de População e as suas componentes foram três as questões centrais de investigação a que pretendemos dar resposta:

Questão 1: Qual a importância das Políticas de População no Programa de cada Governo constitucional?

Questão 2: Que políticas e/ou medidas, isoladas ou interligadas, foram formuladas por cada Governo em relação a três dimensões de análise: fecundidade, migrações e envelhecimento da população? Qual o sentido dessas políticas e/ou medidas?

Questão 3: Em termos de Políticas de População são visíveis diferenças significativas entre Governos com orientação política distinta? Em que contextos surgem os problemas ou preocupações ligadas às questões da população?

Passemos. Agora, a apresentar as principais conclusões relativas a cada uma das três questões de investigação enunciadas.

# 1. Qual a importância das Políticas de População no Programa de cada Governo Constitucional?

A importância das Políticas de População (PP) em cada um dos 21 programas estudados foi feita através de um processo onde foram medidas quatro componentes: *Importância formal das Políticas de População (IfPp)*; *Fecundidade e Políticas de família (F)*; *Envelhecimento da População (EP)* e *Migrações (M)*.

O cálculo final, para cada Programa de governo, resultou da aplicação da fórmula:

$$PP = IfPp + F + EP + M \text{ com } 0 \ll PP \ll 7$$

Na tabela seguinte apresenta-se a síntese dos resultados obtidos indicando-se na segunda coluna o(s)partido(s) ou coligações responsáveis pelo Governo.

Quadro 102: Resultados das pontuações dos Programas de Governo

Governo	Partido/Coligação	PP	Peíodo de governação
I	PS	1,761	1976-1978
II	PS+CDS	2,275	1978-1978
III	Iniciativa Presidencial	1,75	1978-1978
IV	Iniciativa Presidencial	1,081	1978-1979
V	Iniciativa Presidencial	0,231	1979-1980
VI	AD	0,82	1980-1981
VII	AD	1,08	1981-1981
VIII	AD	0,816	1981-1983
IX	PS+PSD	1,599	1983-1985
X	PSD	0,879	1985-1987
XI	PSD	1,331	1987-1991
XII	PSD	1,425	1991-1995
XIII	PS	2,469	1995-1999

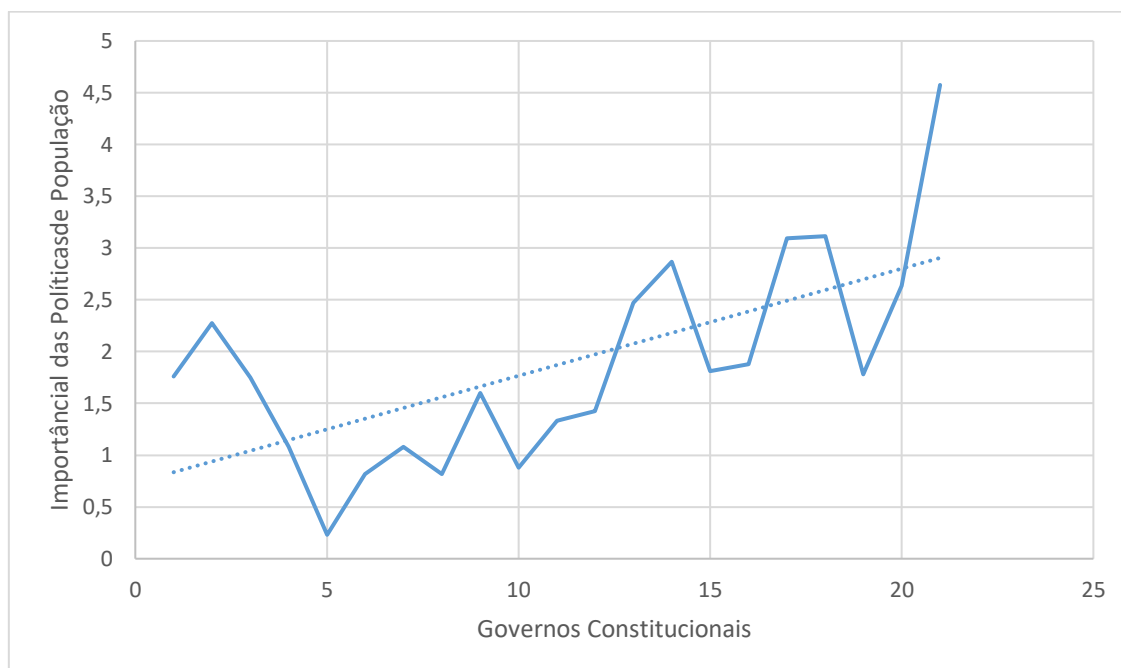
XIV	PS	2,866	1999-2002
XV	PSD +CDS	1,814	2002-2004
XVI	PSD+CDS	1,876	2004-2005
XVII	PS	3,095	2005-2009
XVIII	PS	3,114	2009-2011
XIX	PSD+CDS	1,78	2011-2015
XX	PAF	2,634	2015-2015
XXI	PS	4,575	2015-2019

Apesar desta crescente importância, os valores obtidos estão longe do valor máximo possível – sete. De facto, o Programa de Governo que obtém a maior pontuação é o XXI Governo (4,575), ou seja, cerca de 65% do valor máximo admissível.

Portanto, apesar de se assistir, pelo menos ao nível das propostas, ao aparecimento na agenda política de mais medidas, isoladas ou interligadas, relacionadas com as Políticas de População, os dados empíricos recolhidos mostram que os Governos estão longe de colocarem nos seus Programas propostas muito significativas relativas a assuntos centrais das Políticas de População.

O gráfico seguinte mostra-nos a distribuição destes resultados ao longo do tempo, sendo visíveis os períodos de (de)crescimento dos valores encontrados no estudo empírico.

Gráfico 7: Governos Constitucionais e medição da Importância formal das Políticas de População



Dos resultados obtidos podemos elaborar um *ranking* dos governos constitucionais em relação à importância formal que deram aos assuntos e matérias direta ou indiretamente relacionados com as políticas de população.

Tabela 31: *Ranking* dos Programas de Governo em relação à *Importância formal* em matérias de Políticas de População

<i>Ranking</i>	Governo	Partido/Coligação	Período de governação
1.º	XXI	PS	2015-2019
2.º	XVIII	PS	2009-2011
3.º	XVII	PS	2005-2009
4.º	XIV	PS	1999-2002
5.º	XX	PAF	2015-2015
6.º	XIII	PS	1995-1999
7.º	II	PS+CDS	1978-1978
8.º	XVI	PSD+CDS	2004-2005
9.º	XV	PSD+CDS	2002-2004
10.º	XIX	PSD+CDS	2011-2015

11.º	I	PS	1976-1978
12.º	III	Iniciativa Presidencial	1978-1978
13.º	IX	PS+PSD	1983-1985
14.º	XII	PSD	1991-1995
15.º	XI	PSD	1987-1991
16.º	IV	Iniciativa Presidencial	1978-1979
17.º	VII	AD	1981-1981
18.º	X	PSD	1985-1987
19.º	VI	AD	1980-1981
20.º	VIII	AD	1981-1983
21.º	V	Iniciativa Presidencial	1979-1980

A crescente importância das matérias das Políticas de População está bem patente neste *ranking*. Dos dez últimos governos, apenas o décimo segundo (PSD) não surge nos primeiros dez lugares. Ao invés, nestes dez primeiros lugares, apenas surge um governo fora desse grupo: precisamente o segundo governo, uma coligação do PS com o CDS. Embora a questão da orientação política vá ser analisada na 3.ª questão de investigação, é já visível que no ranking os quatro Programas de Governo mais valorados são do Partido Socialista surgindo, curiosamente, no quinto lugar o Programa do XX Governo (Coligação PAF constituída pelo PSD e pelo CDS) que, de facto, nunca veio a ser colocado em prática.

Das dezasseis temáticas que foram previamente seleccionadas e trabalhadas na componente *Importância formal das Políticas de População nos Programas de Governo (IfPp)*, fomos apresentando as cinco com maior número de referências em cada Programa. A tabela seguinte sintetiza a informação que foi sendo produzida.

Tabela 32: As cinco temáticas mais encontradas nos Programas dos Governos

Temática	1.º lugar	2.º lugar	3.º lugar	4.º lugar	5.º lugar
Qualidade de vida	0	0	0	0	0
Identidade	3	4	4	1	5
Desenvolvimento económico	0	0	2	3	2
Cultura e Lazer	5	0	0	3	2

Educação	1	0	1	0	1
Políticas Sociais	0	2	0	3	4
Saúde	0	8	0	1	1
Habitação e Urbanismo	0	0	0	0	0
Ambiente	0	0	1	1	0
Emprego e trabalho	0	0	0	0	0
Deficiências	0	0	2	0	0
Juventude	3	1	6	3	0
Igualdade	0	0	0	0	0
Fecundidade e Políticas de família	7	5	0	3	1
Envelhecimento da população	1	2	2	2	1
Migrações	5	5	3	1	4

As temáticas da *Fecundidade e Políticas de Família* e das *Migrações*, pelo menos do ponto de vista formal (intenções expressas) são as que mais se destacam. A primeira destas duas temáticas surge no *top 5* em dezasseis dos programas sendo que em sete deles em primeiro lugar e cinco em segundo lugar. Já as *Migrações* surgem no *top 5* em dezassete Programas, mas de uma forma mais uniformemente distribuída.

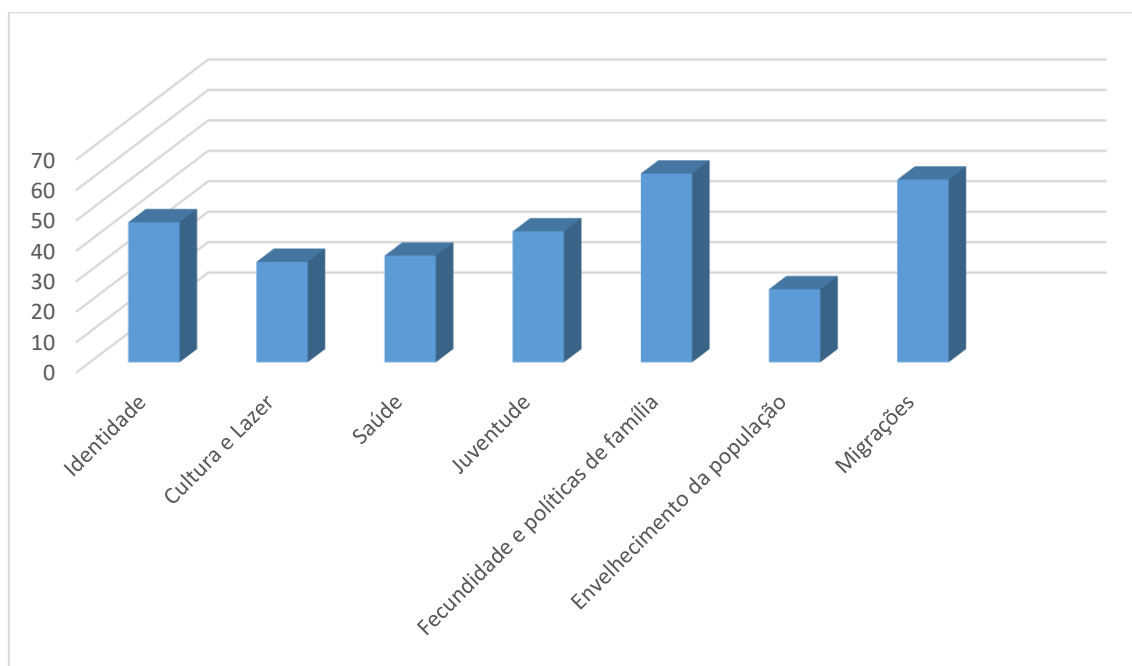
A terceira temática com mais referências (em termos relativos) é a da *Identidade* surgindo por três vezes no primeiro lugar e por quatro vezes na segunda e na terceira posição. As quarta e quinta temáticas com maior importância (formal) são, respetivamente, as da *Juventude* e a da *Saúde*.

Por fim, é de assinalar que quatro das dezasseis temáticas nunca surgem no *top 5*: *Qualidade de Vida*; *Habitação e Urbanismo*; *Emprego e Trabalho*; *Igualdade*.

Atribuindo uma pontuação de 5 pontos para a presença no primeiro lugar, 4 pontos para a presença no segundo lugar, 3 pontos para a presença no terceiro lugar, 2 pontos para a presença no quarto lugar e 1 ponto para a presença no quinto lugar, um gráfico daí resultante permite-nos comparar as temáticas mais valoradas.



Gráfico 8: Temáticas mais valoradas – cinco primeiros lugares



- 2. Que políticas e/ou medidas isoladas ou interligadas foram formuladas por cada Governo em relação a três dimensões de análise, Fecundidade, migrações e envelhecimento da população? Qual o sentido dessas políticas e/ou medidas?**

### **2.1. Fecundidade e políticas de família**

No Capítulo II, no primeiro subcapítulo, abordámos com algum detalhe o debate à volta do impacto do contexto institucional e das políticas públicas preconizadas nos níveis de fecundidade em vários países. A reflexão feita, permitiu a identificação das medidas que têm sido implementadas tendo em vista apoiar a natalidade pois o declínio da fecundidade e o envelhecimento da população têm grandes implicações nas dinâmicas e na forma de organização das sociedades.

O declínio da fecundidade, não sendo específico de Portugal, teve, no entanto, alguns traços distintivos. Como é referido no “Inquérito à Fecundidade 2013” (INE & Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014:22-23):

Em suma, diversamente do que sucedeu noutros países europeus, o adiamento da maternidade não foi cúmplice do início do declínio da fecundidade em Portugal, ocorrendo apenas mais tarde e de forma

particularmente acentuada. Como tal, importa refletir sobre o caminho alternativo trilhado pela sociedade portuguesa rumo à baixa fecundidade. Outros elementos distintivos na fecundidade portuguesa conferem-lhe uma certa singularidade no contexto europeu, a saber, os níveis elevados de transição para a maternidade aliados à forte incidência de descendências de filho único (Cunha, 2012a, 2012b).

(...)Tratou-se de um rumo alternativo, que consistiu, como ficou claro, na quebra duradoura e crescente dos segundos nascimentos, com consequências óbvias nos nascimentos seguintes. Neste cenário, não é a transição para a maternidade que tem sido posta em causa, mas sim a transição para o segundo filho, apesar de auscultações recentes à população portuguesa – representativas do universo nacional ou dirigidas a grupos sociais específicos – devolverem a estabilidade de um quadro normativo alicerçado nos dois filhos, que continua a nortear ideais e aspirações de fecundidade (Testa 2012a; Alexandre 2013), contrariando, aliás, algumas previsões derrotistas. Mas esta imagem da família ancorada no ideal dos dois filhos, que se vem consolidando na sociedade portuguesa pelo menos desde os anos 70 (Cunha, 2007) e que parece permanecer enraizada, contrasta, afinal, com a realidade dos números, pois há muito que a passagem do primeiro filho para o segundo deixou de ser uma evidência.

Neste mesmo inquérito, é ainda abordada a questão dos portugueses em idade fértil que não têm nem pretendem vir a ter filhos. A percentagem (dados referentes a 2013) aponta para 8% dos portugueses nestas condições (7% de mulheres e 9% dos homens) mas com clara prevalência no grupo etário 40-49(Cf página 99 do citado Inquérito)

Sendo as percentagens de pessoas que não têm e também não tencionam ter filhos relativamente baixas, não é para aqueles que têm menos de 40 anos que estas percentagens são maiores, bem pelo contrário. Note-se ainda que a fecundidade final esperada dos mais jovens (menos de 30 anos) é de 1,94 filhos, enquanto para o grupo etário 30-39 anos o valor baixa para 1,81 filhos e no caso do grupo 40 e mais anos é de 1,67 filhos. Se se considerar a fecundidade intencional, as expectativas de vir a ter filhos são também tanto maiores quanto mais jovem se é.

Por isso, é possível admitir que há um potencial de nascimentos em perspetiva, em especial para as gerações de idades menos avançadas e o que as torna menos fecundas no presente é também estarem claramente a adiar esse

As medidas de política que foram apresentadas nos programas dos governos constitucionais sobre as famílias inserem-se na tipologia de McDonald (2002-2003), ou seja: medidas de incentivo financeiro; medidas de conciliação entre a vida familiar e a vida profissional e medidas promotoras de mudança social.

As medidas de incentivo financeiro que foram estudadas nos Programas dos governos foram dez, agrupadas do seguinte modo:

- a) Abonos/subsídios
  - ▶ Subsídio de natalidade;
  - ▶ Abono de família;
  - ▶ Subsídios a famílias numerosas;
  - ▶ Subsídios a mães solteiras;
  - ▶ Subsídios a filhos estudantes;
  - ▶ Subsídios a famílias com filhos com deficiência;
  - ▶ Apoios à Habitação social.
- b) Deduções fiscais e outros apoios
  - ▶ Rendimento Social de Inserção ou equivalente;
  - ▶ Acesso privilegiado à Habitação para famílias numerosas;
  - ▶ Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras.

Por sua vez, as medidas de conciliação entre a vida familiar e profissional analisadas nos Programas foram oito podendo ser agrupadas da seguinte forma:

- a) Licenças parentais
  - ▶ Licenças parentais e sua extensão;
- b) Equipamentos sociais para crianças e jovens
  - ▶ Creches;
  - ▶ Jardins de infância;
  - ▶ Equipamentos sociais para deficientes;
  - ▶ Equipamentos sociais para a juventude;
- c) Horários de trabalho flexíveis

- ▶ Flexibilização do mercado de trabalho;
- d) Legislação laboral não discriminatória
  - ▶ Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas.

Nas medidas promotoras da mudança social analisamos a sua (não) existência nos Programas dos Governos. Foram cinco os tipos de medidas estudadas, a saber:

- ▶ Pensão de alimentos;
- ▶ Criação de Portal da Família (ou equivalente);
- ▶ Igualdade de género;
- ▶ Mercado de arrendamento/habitação.

Para além destes três tipos de medidas, uma outra componente que mereceu a atenção foi a da “Saúde Sexual e Reprodutiva” que foi vista através de oito componentes:

- a) Planeamento familiar
- b) Saúde materno-infantil
- c) Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA
- d) Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível
- e) Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)
- f) Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil
- g) Gestação por substituição
- h) Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal

Passemos a apresentar as principais conclusões sobre esta dimensão.

Conclusão 1: As preocupações com a natalidade, ou em bom rigor com a quebra da natalidade, e as consequentes transformações demográficas, são

temáticas relativamente recentes no discurso dos Programas dos Governos. Efetuando uma pesquisa com a palavra “Natalidade” ela aparece associada, nos Programas de Governo, a treze expressões diversas. O quadro que a seguir se mostra, sintetiza esta informação.

Quadro 103: Referências explícitas com a palavra “natalidade

Expressão associada	Número de referências	Programa de Governo	Data
Promover a natalidade	7	XX e XXI	2015
Favorecer a natalidade	2	XVI	2004
Políticas públicas no domínio da natalidade	2	XXI	2015
Remover obstáculos à natalidade	4	XX e XXI	2015
Apoio à natalidade	4	XVIII, XIX e XXI	2009, 2011 e 2015
Questões da natalidade	1	XX	2015
Família e natalidade	8	XVIII, XIX e XX	2009, 2011 e 2015
Quebra da natalidade	1	XX	2015
Estimular a natalidade	3	XVIII, XIX e XX	2009, 2011 e 2015
Taxa de natalidade	3	XIX	2011
Redução da natalidade	2	XVII e XVIII	2005 e 2009
Estimular a natalidade	1	XVI	2004
A favor da natalidade	1	XV	2002

Como se pode constatar, a primeira referência explícita só aparece em 2002 (Programa do XV governo, PSD) aparecendo, depois, em todos os programas seguintes.

De igual modo, utilizando as palavras “demográfica”, “demográfico” e “demográficas”, elas surgem nos Programas de Governo (quando estão presentes) associadas a cinco expressões:

- a) Tensões demográficas, Programa do XIII Governo, 1995;
- b) Tendências demográficas, Programa do XVII Governo, 2005;
- c) Transformações demográficas, Programa do XXI Governo, 2015;
- d) Desafio demográfico, Programa do XXI Governo, 2015;
- e) Inverno demográfico, Programa do XX Governo, 2015.

Também aqui, as grandes preocupações só surgem nos Programas dos últimos governos, em particular do XX e XXI governos constitucionais.

Conclusão 2: Da análise dos Programas dos governos parece haver indícios de alguma contradição entre o comprometimento político (explícito) com as questões da família e o caráter subsidiário que as políticas de família ocupam no conjunto das políticas sociais.

Conclusão 3: O discurso político e o discurso jurídico sobre a família, mais visível nos governos do PSD/CDS, assentam num modelo social suportado pelas famílias, redes informais de apoio e, ainda, na contratualização com instituições de solidariedade social. Apesar disso, houve alterações significativas no campo das políticas de família no Portugal democrático, como bem sustenta Wall a propósito dos dois objetivos no campo das Políticas de família em Portugal:

[...] alterar o modelo de família e de papéis de género subjacente às políticas anteriores» e promover uma nova relação entre o Estado e a família, reconhecendo a autonomia e a liberdade dos indivíduos e das famílias na esfera privada, mas garantindo, simultaneamente, o apoio e a proteção do Estado» (2011:351)

Conclusão 4: Nos Programas dos primeiros dois governos constitucionais, nota-se alguma preocupação com os equipamentos sociais de apoio às famílias. Os três governos de iniciativa presidencial, por seu turno, apresentam uma quase ausência de preocupações nesta matéria.

No caso dos VI (1980), VII (1981) e VIII (1981) Governos (Governos da AD), o discurso é marcadamente familialista havendo algumas mudanças significativas na produção da legislação. De algum modo, pode falar-se numa intenção em construir uma Política de Família. Já no caso do 9.º governo, o discurso político centra-se mais na maternidade, abandonando-se a perspetiva que vinha a ser seguida de uma política familiar mais global e coerente.

Os três governos seguintes (PSD) oscilam entre a ausência (X Governo, 1985) e o regresso do protagonismo da família como alvo do discurso governativo, muito marcado, de novo, por um discurso da enorme importância do papel da família.

A partir do XIII (1995) Governo, até agora, assiste-se a algumas alterações no discurso político. Embora o protagonismo da família se mantenha, há novos enfoques relativamente às relações entre a família e o Estado, sobretudo associando-se as políticas de família às políticas de igualdade, ao mercado de trabalho e à conciliação entre o trabalho e a vida familiar.

Em suma:

- a) Houve alguns desenvolvimentos consistentes nas medidas de conciliação entre a vida familiar e profissional;
- b) As medidas de apoio financeiro foram as mais utilizadas pelos diversos governos, mas a recente crise financeira reduziu muito este tipo de apoios;
- c) Nas medidas promotoras de uma mudança social, nomeadamente a valorização da parentalidade, é onde parece haver uma maior contradição entre o que se defende (no discurso político) e o que realmente se propõe (medidas concretas).

Em matérias de “Saúde Sexual e Reprodutiva” apresentamos um quadro onde se mostra a presença ou ausência das oito componentes que foram analisadas nos Programas dos Governos.

Tabela 33: Presença nos Programas de Governo (I a XXI) das componentes do item “Saúde Sexual e Reprodutiva”

	A	B	C	D	E	F	G	H
I								
II								
III								
IV								
V								
VI								
VII								
VIII								
IX								
X								
XI								
XII								
XIII								
XIV								
XV								
XVI								
XVII								
XVIII								
XIX								
XX								
XXI								

Legenda:

- A- Planeamento familiar
- B- Saúde Materno-infantil
- C- Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA
- D- Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível
- E- Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)
- F- Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil
- G- Gestação por substituição
- H- Rede de cuidados contraceptivos



Presença

O “Planeamento familiar” está explícito em 9 dos 21 programas enquanto que a “Saúde Materno-infantil”, com essa expressão, pode ser encontrada em dois programas. Como é normal, estando muitos destes assuntos dispersos, há indícios da presença implícita destes noutras políticas setoriais, em particular na saúde.



Os assuntos relativos à “Procriação Medicamente Assistida” (PMA), “Gestação por substituição” ou mesmo a existência de uma “Rede de cuidados contraceptivos de acesso universal”, são claramente assuntos contemporâneos. Apenas a partir do XVI governo estes temas entram na agenda política fruto da pressão de novas forças políticas e de grupos de pressão muito organizados. O *Plano Nacional de Saúde Reprodutiva* aparece expresso nos Programas dos XVI (PSD/CDS), XVIII (PS) e XX (PSD/CDS). Já os temas relativos à “Procriação Medicamente Assistida” aparecem nos Programas dos XVIII (PS), XX (PSD/CDS) e XXI (PS), ou seja, são assuntos que historicamente são muito recentes.

Outro tema recente que se encontra na agenda é o da “Gestação por substituição”. Embora não conste expressamente de qualquer dos 21 Programas, é um assunto que tem sido amplamente debatido na Assembleia da República e que apareceu explicitamente nos Programas eleitorais, nomeadamente nos Programas do Bloco de Esquerda e do Partido dos Animais e da Natureza.

À importância dada no discurso político às questões da natalidade não têm correspondido políticas e medidas coerentes e estáveis que permitam alterar a situação dramática atual. É interessante concluir com a opinião manifestada pelas pessoas sobre a necessidade da existência de incentivos à natalidade (Cf. “Inquérito à Fecundidade 2013”, INE & Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014)). Neste Inquérito foram consideradas as seguintes opções:

- a) Aumentar os rendimentos das famílias com filhos
  - ▶ Reduzindo impostos com os filhos;
  - ▶ Aumentando as deduções fiscais para quem tem filhos;
  - ▶ Aumentando os subsídios relacionados com a educação, saúde, habitação, alimentação;
- b) Facilitar as condições de trabalho para quem tem filhos, sem perder regalias
  - ▶ Oportunidade de trabalho a tempo parcial;

- ▶ Períodos de licenças de maternidade e paternidade mais alargados;
- ▶ Flexibilidade de horários para quem tem crianças pequenas;
- c) Alargar o acesso a serviços para ocupação dos filhos durante o tempo de trabalho dos pais
  - ▶ Criar mais centros de atividades de tempos livres (ATL) fora dos horários escolares e durante as férias;
  - ▶ Alargar o acesso a creches e jardins-de-infância para quem tem filhos pequenos”;
  - ▶ Assegurar o transporte das crianças para as creches, escolas e ATL”).

A medida de incentivo considerada como “mais importante” foi “Aumentar os rendimentos das famílias com filhos” seguida pela “Facilitar as condições de trabalho para quem tem filhos, sem perder regalias”.

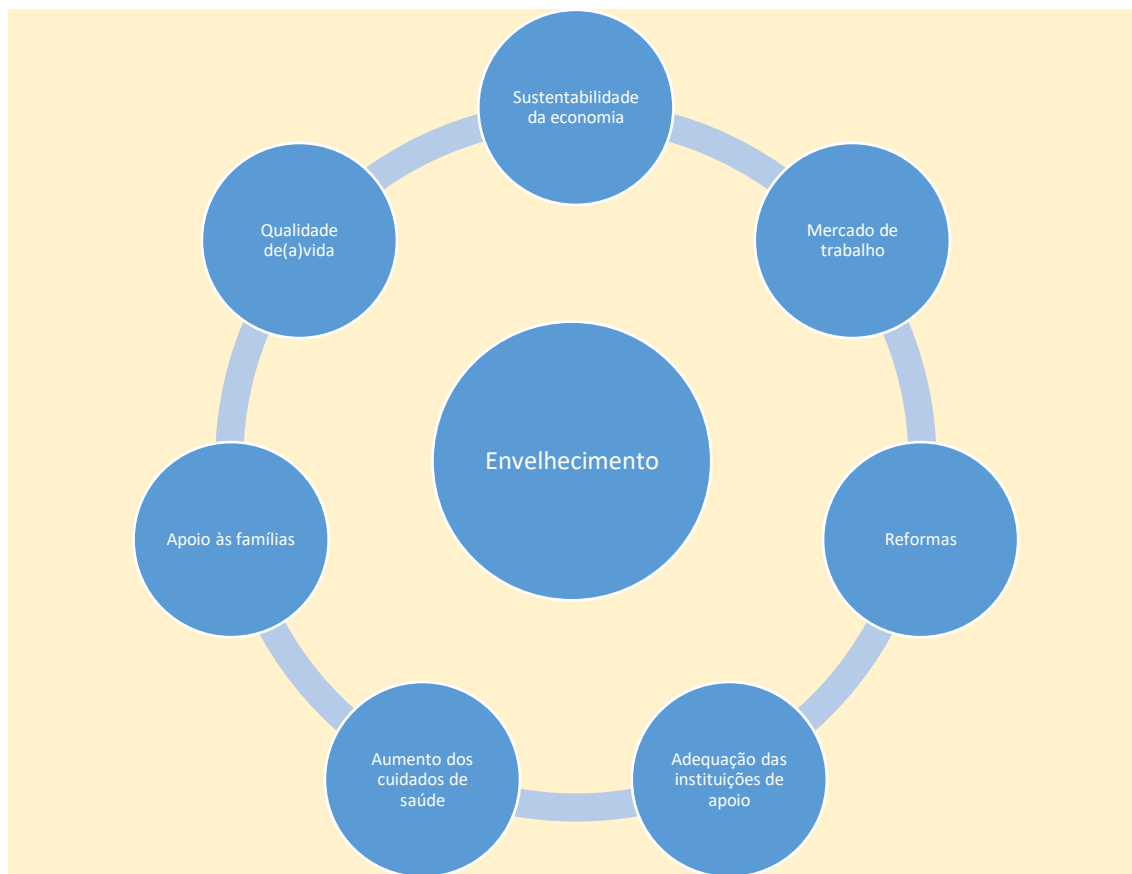
O alargamento dos serviços para a ocupação dos filhos durante o tempo de trabalho das pessoas foi a considerada “menos importante quer para homens quer para mulheres. Espera-se, assim que nos próximos Programas de Governo muitas destas propostas possam ganhar foro de políticas públicas coerentes e estáveis.

## **2.2. Envelhecimento da população**

No segundo subcapítulo do Capítulo II abordámos a dimensão do “Envelhecimento da População” bem como as implicações económicas e os desafios emergentes que dele decorrem. Sabemos que a transição demográfica teve como uma das principais consequências o aumento rápido de pessoas com mais de 65 anos em relação à população total. Neste contexto de acelerado envelhecimento, Portugal é dos países do mundo mais afetados. Esta nova realidade exige novas abordagens políticas aos problemas do envelhecimento da população.

O envelhecimento demográfico está fortemente interligado a (pelo menos) sete dimensões como pode ser visto no gráfico seguinte:

Gráfico 9: Envelhecimento e suas interligações



Adaptado de Henriques, F. (2010)

As questões centrais relacionadas com o envelhecimento da população a que os governos têm de dar respostas, estão bem sintetizadas nas perguntas formuladas por Filipa de Castro Henriques:

Podemos questionar-nos em que medida a sociedade é afectada pelo envelhecimento crescente da sua população. As causas deste fenómeno têm sido estudadas e relacionadas, fazendo surgir questões como: até que ponto o prolongamento da esperança de vida contribui para uma melhoria da saúde

dos idosos? Será que estes vivem mais e com melhor saúde? Como se estão a preparar as sociedades para o aumento de cuidados de saúde que uma população envelhecida carece? Qual a sustentabilidade económica de um país onde haverá mais idosos que jovens e onde a população activa que sustenta todo um sistema pay-as you-go é cada vez em menor proporção por idoso? Como irá o mercado de trabalho, os planos de reforma e os serviços adaptarem-se a cada vez mais anos a pagar reforma? Qual o regime fiscal que sustenta esta mudança drástica? Conseguirá a típica família nuclear dar o apoio e os cuidados necessários aos seus ascendentes? Sabendo que o cônjuge é quem proporciona os primeiros cuidados e apoio, com o aumento da frequência dos divórcios quem irá cuidar deles? Será que as actuais instituições de apoio formal de cuidados a idosos serão as mais adequadas? (2010:140)

Toda esta complexidade coloca desafios aos Estados e à sua (não) intervenção nomeadamente quanto aos sistemas de segurança social; às alterações nos cuidados aos idosos; aos equilíbrios fiscais; ao desempenho da economia; ao despovoamento. Ora, o Estado Social construído nas décadas de 80 e 90 do século passado não é demográfica nem economicamente sustentável. Tal constatação implica a tomada de decisões sobre os montantes das pensões e de outras prestações sociais bem como sobre o (não) aumento de impostos sobre os rendimentos da população activa para garantir as condições mínimas de vida para os idosos.

Os Programas dos 21 Governos, nesta dimensão do envelhecimento da população, apresentam medidas e propostas de incentivo financeiro; medidas e propostas de informação, legislação e equipamento sociais; medidas e propostas de mudança social e, por fim, medidas e propostas sobre reformas, pensões e aposentação.

Uma primeira conclusão é a de que as propostas e medidas foram, em regra, pensadas para este grupo específico da sociedade e não medidas incluídas em políticas de intervenção e integração no desenvolvimento para a sociedade portuguesa como um todo.

Para uma melhor análise das medidas inscritas nos Programas dos Governos, iremos agrupá-las em quatro categorias (A, B, C, D), conforme a seguir se discrimina:

**A- Medidas de incentivo financeiro**

- ▶ Subsídios e apoios financeiros à população idosa;
- ▶ Abolição das taxas de saúde para maiores de 65 anos;
- ▶ Descontos para idosos nos transportes públicos;
- ▶ Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas.

**B- Medidas de informação, legislação e equipamentos sociais**

- ▶ Criação de uma rede pública de equipamentos e de serviços públicos de apoio à 3.<sup>a</sup> idade;
- ▶ Deduções fiscais/bonificações, fiscais para famílias que acolhem os seus idosos;
- ▶ Serviços no âmbito do apoio domiciliário;
- ▶ Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos.

**C- Medidas promotoras de mudança social**

- ▶ Especialização e criação de emprego na área da geriatria;
- ▶ Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior;
- ▶ Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior;
- ▶ Promoção do diálogo intergeracional;
- ▶ Promoção do voluntariado sénior.

**D- Medidas sobre reformas, pensões e aposentação**

- ▶ Valorização das reformas e das pensões;
- ▶ Pensões e reformas para os trabalhadores rurais;
- ▶ Aposentação;
- ▶ Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional;
- ▶ Reforma a tempo parcial.

Em seguida mostramos numa tabela a presença ou ausência destes quatro tipos de medidas nos 21 Programas.

Tabela 34: Presença nos Programas de Governo (I a XXI) de medidas sobre o Envelhecimento da População

	A	B	C	D
I				
II				
III				
IV				
V				
VI				
VII				
VIII				
IX				
X				
XI				
XII				
XIII				
XIV				
XV				
XVI				
XVII				
XVIII				
XIX				
XX				
XXI				

Presença



Estas tabelas ajudam-nos a perceber que tipo de assuntos estiveram mais presentes em cada um dos Programas (leitura horizontal) e a sua importância em termos globais (leitura verticall).

As propostas e medidas respeitantes às reformas, pensões e aposentação são claramente as mais presentes só não aparecendo expressamente nos Programas do quinto Governo (Governo de transição) e do sétimo governo (AD). Estes temas são muito valorizados em seis dos últimos oito governos sendo, também, muito importantes para o primeiro Governo.

Nos primeiros Governos a aposentação (seu estatuto), a reforma dada à população rural e o aumento/adequação dos valores das pensões (baixas) são assuntos mais relevantes. Já a partir do XIII governo, para além da valorização das reformas e pensões (tema transversal), as questões da sustentabilidade da Segurança Social, das reformas a tempo parcial, da convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional e o aumento da idade da reforma são as que têm mais peso.

As medidas de informação, legislação e equipamentos sociais são o segundo tipo de propostas mais presente muito por “culpa” dos equipamentos sociais. A construção, remodelação e melhoramento de equipamentos sociais (ou de apoio) para a 3.<sup>a</sup> idade é um tema muito constante. Efetivamente, em 62% dos Programas este assunto merece menção mais ou menos destacada. A menor expressão (quase ausência) destes assuntos é visível do quarto ao nono governo e, mais tarde, nos dois governos do PSD/CDS (XIV e XV). De referir, ainda, nos últimos Programas a existência de propostas sobre a intenção de se legislar sobre benefícios fiscais para famílias que acolham idosos.

O terceiro tipo de medidas com maior frequência são as relativas ao incentivo e apoio financeiro. Nos onze Programas onde estes assuntos são explicitamente abordados, as problemáticas são muito parecidas: prestações sociais (muito visível nos dois primeiros governos), apoio domiciliário, abolição de taxas de saúde (IX Governo, 1983) e, numa fórmula mais genérica, apoios e incentivos. De notar que dos doze primeiros governos, estas medidas só surgem nos Programas dos dois primeiros e, mais tarde, no Programa do IX (1983) Governo (Bloco Central). A partir do décimo terceiro governo, estas temáticas estão sempre presentes.

Por fim, as medidas promotoras de uma mudança social, são as que têm menos expressão. Só a partir do XVIII governo é que ganham consistência e continuidade estes tipos de medidas. Assuntos como o do envelhecimento saudável, envelhecimento ativo, importância da geriatria, política para a 4.<sup>a</sup> idade, diálogo intergeracional, voluntariado e associativismo sénior e

possibilidade do prolongamento do trabalho para além da idade limite da reforma, ganham especial relevo.

De facto, as questões relativas ao envelhecimento da população ganham outra dimensão, particularmente notória a partir do XIII governo constitucional. Corroborando esta afirmação. As pontuações que foram sendo apresentadas respeitantes a esta dimensão (Código 20-0), o valor médio obtido foi de 0,186 enquanto o valor mediano foi de 0,194. Ora, em comparação com a média, são cerca de metade (11) os Programas com uma pontuação superior. E destes, são sete os que claramente se destacam. Ora, destes sete, quatro são os últimos cinco governos. Com valores muito semelhantes à média, ou ligeiramente superior, estão os Programas dos XIX (2011), XI (1987), XV (2002) e XVI (2004) Governos.

### **2.3. Migrações**

No Capítulo II abordámos no terceiro subcapítulo a variável das migrações. Pelas suas implicações demográficas, é das variáveis que mais estudos e análises tem tido. Os países desenvolvidos, em particular os ocidentais, só poderão atenuar o grande défice demográfico através de políticas migratórias consistentes.

Apesar de haver alguma tendência de articulação das políticas de imigração (ao nível europeu), cada Estado é soberano no controlo do acesso aos seus territórios. As políticas de imigração, como vimos, dependem muito da maior ou menor abertura à entrada de imigrantes sendo utilizados vários critérios de exclusão e de seleção.

Nas políticas de imigrantes, analisámos as questões ligadas à cidadania. O conceito de cidadania foi visto nas suas componentes jurídica, conjunto de direitos, participação política e identidade.

A partir desta questão central, as políticas de imigrantes que são formuladas pelos diversos governos tendem a estender, ou não, os direitos legais, políticos e sociais aos imigrantes através de medidas de integração e/ou assimilação. A imigração ilegal e as suas consequências, foi outra das dimensões analisadas.



A passagem de Portugal de um país de emigração para um país de acolhimento dá-se a partir dos anos noventa. Efetivamente, é nos anos noventa que a imigração entra na agenda política portuguesa (a partir do XI governo) e ganhou, junto da opinião pública, uma visibilidade que até aí não tinha tido. Alguns dos principais fatores que contribuíram para esta nova realidade foram: a entrada em vigor dos “Acordos de Schengen”; o afluxo de um número elevado de refugiados (nomeadamente vindos da Roménia); fluxos migratórios provenientes do leste europeu (em particular depois do ano 2000); os discursos anti-imigração muito notórios em partidos de (extrema) direita, em particular em França.

Este último fator é importante pois a orientação política dos governos influencia de uma forma mais ou menos clara as políticas de imigração e de imigrantes. Como bem refere a este respeito Pires:

Os actores periféricos de direita terão uma abordagem cultural protecionista, isto é, a defesa da identidade nacional, o nacionalismo reactivo ou ainda o etnocentrismo e uma ênfase nos temas da segurança (Lei e ordem, combate à criminalidade e à corrupção).

(...) Os actores periféricos de esquerda terão uma abordagem cultural de liberalismo como, por exemplo, a defesa dos objectivos dos novos movimentos sociais- direitos humanos, diversidade cultural, oposição ao racismo e xenofobia. (2012:99)

As propostas / medidas constantes dos Programas dos governos em matéria de Migrações, foi por nós subdividida em duas categorias: emigração e imigração.

A “Emigração” foi analisada através de seis componentes:

- A- Planos/dispositivos de apoio ao regresso de emigrantes;
- B- Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração;
- C- Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa;
- D- Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas;

- E- Ligação (comunicação) com a diáspora;
- F- Acordos de emigração e proteção de emigrantes.

Por sua vez, a “Imigração” foi, igualmente, estudada por meio de seis componentes. Estas componentes prendem-se, de uma forma direta ou indireta, com as questões do trabalho, da habitação, da saúde, da educação, da segurança social, da discriminação racial, dos direitos políticos e sociais e da nacionalidade. As seis componentes que serviram de guia para a nossa análise foram:

- G- Regularização e legalização de imigrantes;
- H- Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes;
- I- Concessão de vistos de residência para procura de emprego;
- J- Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia
- K- Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes;
- L- Disponibilização de cursos de português para imigrantes.

Na tabela seguinte mostramos a presença ou ausência destas doze componentes nos 21 Programas de Governo.

Tabela 35: Presença nos Programas de Governo (I a XXI) de medidas sobre emigração e imigração

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
I												
II												
III												
IV												
V												
VI												
VII												
VIII												
IX												
X												
XI												
XII												
XIII												
XIV												
XV												
XVI												
XVII												
XVIII												
XIX												
XX												
XXI												

Presença



Tal como aconteceu na análise da dimensão anterior, o quadro permite duas leituras: uma leitura horizontal onde se ilustram as componentes (assuntos) mais presentes em cada Programa; uma leitura vertical que mostra os assuntos mais importantes numa perspetiva global.

Numa primeira análise, conforma-se aquilo que tem sido mostrado por vários investigadores nesta área, isto é, a (quase) ausência de referências explícitas

(até implícitas) à imigração (Cf. Baganha, 2005; Baganha e Marques, 2001; Fonseca, 2008; Marques, 2004). Apesar dessa (quase) ausência, houve a produção de alguns diplomas legais sobre esta temática. Mas nos Programas dos doze primeiros Governos, o assunto não merece qualquer referência explícita, excetuando o VI (1980) e o VII (1981) Governos; mesmo quando as referências são implícitas elas foram muito raras. A primeira sistematização legislativa é feita no VII Governo através do decreto-lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro. Também é com os VI e o VII Governos que há nos Programas algumas (poucas) referências à questão da aquisição da nacionalidade portuguesa por imigrantes.

Ainda quanto à imigração, se os Programas dos três Governos do PSD (X, XI e XII) primam pela ausência do assunto, no terreno há alguma produção legislativa sobre estas matérias. Por exemplo, a Lei 25/94 de 20 de outubro (XI governo) é uma lei sobre a nacionalidade que garante essa mesma nacionalidade a filhos de imigrantes com residência em Portugal há mais de 6 anos (PALOPS) ou 10 anos (outras situações). Apesar disso, a posição ideológica é claramente restritiva, fechada e seletiva muito marcada pelo controlo de entradas e pela precarização da permanência. Aliás, esta vai ser a imagem de marca dos governos da direita em Portugal, mesmo com algumas *nuances* no discurso político.

É a partir do XIII Governo (1995-1999) Constitucional que a imigração ganha alguma notoriedade. Com os XIII (1995 -1999) e XIV (1999-2002) governos emergem nos Programas questões ligadas à suspensão e controlo de fronteiras, ao aumento das pressões migratórias, à regulação do fenómeno imigratório, ao novo modelo de residência, à inclusão social, à igualdade de tratamento em matérias como a Saúde, a Educação ou a Proteção Social. A este propósito, Pires conclui:

É nesta área da integração que se verifica uma atitude pro-activa (...) Destaca-se a criação em 1996 do ACIME – Alto Comissário para a Imigração e as Minorias Étnicas (...) É nesse período que se toma consciência da importância dos actores da sociedade civil, muito rapidamente incluídos nos processos integrativos. (2012:109)

Apesar de uma maior abertura à Imigração por parte dos governos do PS, a dimensão económica (mercantilista) continua presente, A diferença relativamente aos governos anteriores (direita) é que a par da abordagem economicista se assiste, agora, a uma outra abordagem de teor inclusivo.

Com a subida ao poder do PSD e CDS (2002-2005) (XV e XVI) retoma-se a retórica do controlo mais apertado das fronteiras e da necessidade de uma maior restrição às entradas no país. A importância dos imigrantes altamente qualificados já aparece referida nos dois Programas. Segundo Pires (2012:114) é «(...) nitidamente uma integração nacionalista e protecionista dos interesses da nação e sua identidade». Essa lógica, assenta no argumento da Portugalidade. Aliás, é este mesmo argumento que leva a que o XV Governo a enveredar por uma política seletiva dos seus imigrantes: por um lado os cidadãos dos Países Africanos de Língua e Expressão Portuguesa e Brasil; por outro, os cidadãos da União Europeia e, ainda, os cidadãos extracomunitários. Os direitos consagrados não são os mesmos o que leva Pires (2012: 115) a referir-se há existência, neste período, de uma «hierarquia de direitos estratificados».

De novo com o Partido Socialista no poder (2005-2011), os XVII e XVIII Governos apresentam os assuntos da imigração numa outra perspetiva. Há uma forte aposta nos Programas destes governos na implementação de uma política de imigração inclusiva onde se incluem o novo Estatuto de Cidadania, o reforço dos mecanismos de proteção social, programas específicos de integração das segunda e terceira gerações. De entre os objetivos defendidos nos Programas destes dois governos, destaca-se, também, a integração dos imigrantes na vida política. A visão global é nitidamente mais inclusiva e cívica.

Não obstante, a Lei 23/2007, de 4 de julho e outros normativos que serviram para a enquadrar foram fortemente criticados – em particular pelos partidos mais à esquerda. O conceito de integração é o que mereceu mais críticas por passar «a incluir uma natureza jurídica nacionalista, patriótica e subjetiva» (Pires, 2012; 119).

No caso do XIX Governo (PSD+CDS - 2011-2015) há duas grandes preocupações: a integração dos imigrantes e a sua inserção profissional.

Por fim, no Programa do XXI Governo (PS – 2015-2019) a temática da imigração ganha uma notoriedade apreciável. Os principais assuntos que constam do Programa de Governo dão conta dessa relevância:

- a) Imigração e sua importância para a sustentabilidade demográfica;
- b) O combate à imigração ilegal;
- c) A importância da revisão da legislação sobre os vistos de permanência no país, nomeadamente para os que se encontram numa situação laboral;
- d) A importância da educação intercultural;
- e) A importância da elaboração de uma nova lei da nacionalidade;
- f) O acolhimento de refugiados;
- g) O ensino da língua portuguesa a imigrantes.

Ao contrário, a emigração e os assuntos conexos foram objeto dos Programas dos primeiros treze governos. Mesmo estando igualmente presente no último dos Programas analisados (XXI), a maioria das propostas e medidas que aparecem surge até ao XIII Governo (1995).

Os planos e dispositivos de apoio ao regresso dos emigrantes é visível nos dois primeiros governos, no quarto, no nono e, por razões diferentes, nos últimos dois Programas (XX e XXI). Se nos primeiros governos a ideia é a de criar condições económicas para que os emigrantes possam regressar, já no caso do XXI Governo apela-se ao regresso de muitos emigrantes qualificados que, no auge da crise, económica e financeira que o país atravessou tiveram que sair do país.

Por sua vez, a disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração têm alguma expressão com os dois primeiros governos só voltando a ganhar alguma relevância no XIII Governo (1995).

A formação e qualificação do ensino da Língua Portuguesa surge em 4 dos 21 Programas (II,1978; VI,1980; VII, 1981 e XXI, 2015).

Já o assunto da melhoria da rede de consulados e embaixadas está presente em um terço dos Programas e em contextos políticos e históricos muito diversificados.

O tema da ligação à diáspora é muito relevante para o atual Governo (XXI) estando, igualmente, presente em três outros Programas: V, IX e XIII Governos.

Por fim os acordos de emigração com países de acolhimento dos nossos emigrantes são muito relevantes até 1985 (IX Governo) só aparecendo, de novo, no Programa do XIII Governo (PS, 1995-1999).

**3. Em termos de Políticas de População são visíveis diferenças significativas entre Governos com orientação política distinta? Em que contextos surgem os problemas ou preocupações ligadas às questões da População?**

Para uma análise desta questão, começámos por “arrumar” os governos em cinco grupos, como segue:

- A.** Governos do Partido Socialista: I; XIII; XIV XVII; XVIII e XXI;
- B.** Governos do Partido Socialista coligado: II e IX;
- C.** Governos do PSD: X; XI; XII;
- D.** Governos do PSD coligado com CDS e/ou PPM: VI; VII; VIII; XV, XVI; XIX; XX;
- E.** Governos de Iniciativa Presidencial: III; IV; V.

O quadro que a seguir se mostrará, foi construído através do cálculo da média dos valores obtidos por cada um dos Governos incluídos nos grupos respetivos. Indica-se, ainda, a média geral e os valores mínimo e máximo calculados para o conjunto dos 21 Programas – em cada dimensão – para melhor se perceberem as diferenças.

Quadro 104: Médias e valores de referência obtidos nas quatro componentes pelos Programas dos Governos, agrupados por orientação política

Grupo	IfPp	F	EP	M	PP
A	2,19	0,24	0,28	0,26	2,97
B	1,41	0,14	0,22	0,17	1,94
C	0,97	0,07	0,16	0,01	1,21
D	1,14	0,17	0,17	0,12	1,60
E	0,81	0,07	0,06	0,083	1,02
Médias					
	1,20	0,14	0,19	0,15	1,87
Valores mínimo e máximo					
	Mínimo 0	Mínimo 0	Mínimo 0	Mínimo 0	Mínimo 0
	Máximo 4	Máximo 1	Máximo 1	Máximo 1	Máximo 7

Conclusão 1 O cálculo do valor *PP* (*Políticas de População*) foi obtido através de quatro componentes: Importância formal das Políticas de População (IfPp); Fecundidade e Políticas de família (F); Envelhecimento da População (E) e Migrações (M).

Na primeira destas quatro componentes, os governos do PS (sozinho) são os que têm o maior *score* médio (2,19), seguido pelos dois governos do mesmo partido, mas em coligação (1,41). Os governos de coligação do PSD com o CDS e /ou PPM são o terceiro grupo com maior valor médio (1,14). Por sua vez, os governos só do PSD e os de iniciativa presidencial obtêm, no seu conjunto, os valores médios mais baixos.

Se compararmos o valor médio de cada um dos cinco grupos com a média geral obtida no conjunto dos 21 Programas (1,20), apenas os Programas dos governos do Partido Socialista, só ou coligado, têm um valor médio superior. Aliás, no caso deste Grupo A, o valor médio é 82,5% superior à média geral. Ou seja, do ponto de vista formal – referências expressas nos Programas – a orientação política do governo parece indiciar uma maior atenção nas matérias de políticas de população por parte dos governos do Partido Socialista.

Conclusão 2 Na segunda das componentes, *Fecundidade e Políticas de Família* (F), os governos do PS (sozinho) obtêm, de novo, o valor médio mais elevado (0,24). Nesta dimensão, o segundo grupo mais pontuado é agora o dos governos de coligação liderados pelo PSD, seguido dos dois governos de



coligação do PS. Tal como aconteceu na dimensão anterior, os governos do PSD (sozinho) e os de iniciativa presidencial ocupam a penúltima e última posições dos cinco grupos. Nesta dimensão, só estes Programas dos grupos C e E têm um *score* médio inferior à média geral que foi de 0,14.

Conclusão 3 Na terceira das componentes estudadas, *Envelhecimento da População* (EP), a média geral foi de 0,186. Este valor só é superado pelos governos dos grupos A e B, ou seja, governos onde está o Partido Socialista. No entanto, os governos de direita, têm já valores muito mais próximos daquela média geral. Apenas o conjunto dos três governos de iniciativa presidencial está muito abaixo do valor médio o que mostra que esta temática foi muito pouco valorizada nos Programas destes governos.

Conclusão 4 As *Migrações* foram a quarta componente analisada. A média geral para esta componente (0,15) é claramente superada no grupo A e superada no grupo B. Nos outros três grupos, esta temática tem alguma expressão (média) nos governos de coligação de direita, mas pouca expressão nos Programas dos governos do PSD e os de iniciativa presidencial.

Apesar disto, de notar que quando analisamos esta componente nas suas duas categorias, *Emigração e Imigração*, constata-se que a *Emigração* teve alguma importância nos governos de iniciativa presidencial. Já a outra categoria é muito valorizada nos Programas dos governos socialistas (sozinhos) e com alguma expressão nos governos de coligação do PSD com o CDS e/ou PPM. A *Imigração*, como fomos mostrando, é um assunto relativamente recente só bastante presente a partir do XIII Governo (1995)

Conclusão 5 Por fim, quando analisamos o *score* final (PP) – indicador utilizado para aferir da real importância das políticas de população em cada Programa de Governo – constatamos que a média geral (1,87) apenas é superada nos grupos A e B, 2,98 e 1,94, respetivamente. Os Governos com orientação política de direita têm valores médios inferiores. Já o conjunto constituído pelos governos de iniciativa presidencial tem o valor médio mais baixo de todos os grupos.

Conclusão 6 Das dezasseis temáticas que serviram de referência para o cálculo da primeira das quatro componentes (*IfPp*), oito delas foram as que

obtiveram o maior número de referências em cada um dos Programas. O quadro seguinte sintetiza essa informação por grupos.

Quadro 105: Temáticas e número de referências – a primeira opção em cada Programa de Governo (associação por grupos)

Temática	Grupos				
	A	B	C	D	E
Identidade	▲				▲
Desenvolvimento económico					▲
Cultura e lazer				▲	
Educação				▲	
Juventude			▲▲▲		
Fecundidade e Políticas de Família	▲▲▲▲			▲▲▲	
Envelhecimento da População		▲			
Migrações	▲	▲		▲▲	▲

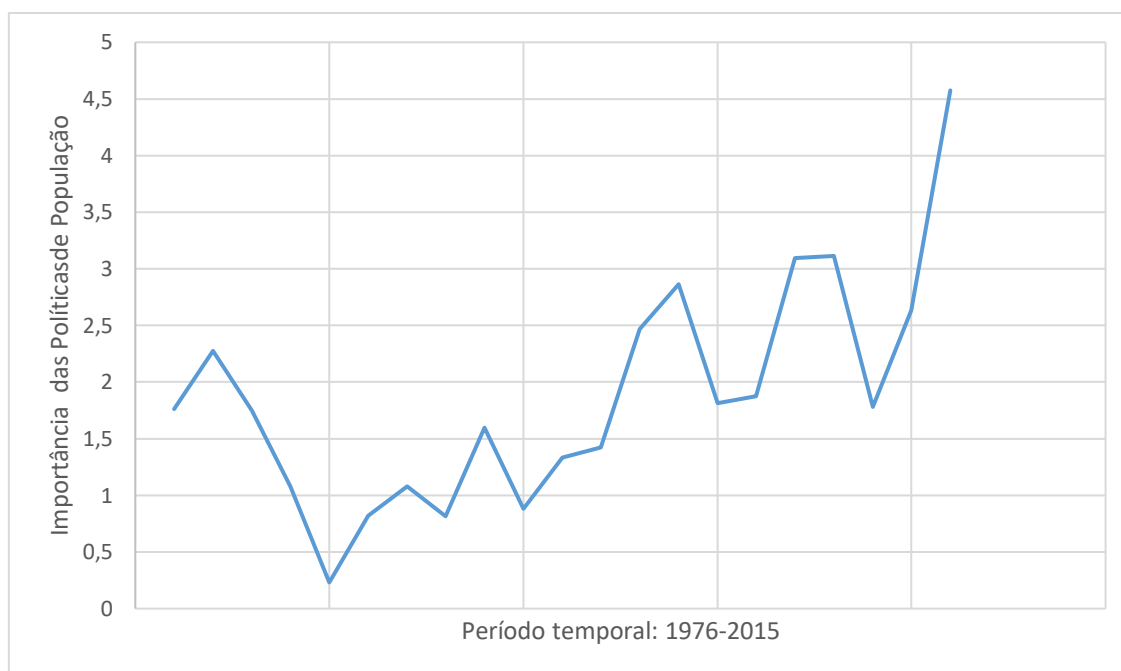
Legenda: ▲ 1.ª opção para um governo ▲▲ 1.ª opção para dois governos ▲▲▲ 1.ª opção para três governos ▲▲▲▲ 1.ª opção para quatro governos

Se juntarmos os grupos A e B a temática da *Fecundidade e Políticas de Família* é a que surge em primeiro lugar (em termos relativos) em metade dos oito Programas. Já no caso dos governos do PSD coligado com o CDS e ou/PPM, esta temática é também, a primeira opção para 43% sendo as *Migrações* a segunda com 29%. No caso dos governos só do PSD, a temática com maior percentagem é sempre a da *Juventude*. Por fim, nos três governos de iniciativa presidencial as temáticas que aparecem como primeira opção são distintas: *Desenvolvimento Económico*, *Identidade* e *Migrações*.

Pelo exposto, podemos concluir com alguma segurança que a orientação política do governo tem alguma importância, pelo menos ao nível do discurso político, no que às matérias de Políticas de População diz respeito.

Numa análise temporal - 1976-2015 (anos de aprovação do primeiro e último Programa dos governos constitucionais analisados) – podemos verificar através do gráfico 26 que a importância (formal) das Políticas de População atinge um primeiro pico em 1978 havendo, depois uma quebra significativa até 1983. A subida sustentada do valor encontrado para medir a importância formal das Políticas de População apenas se verifica a partir de 2002 atingindo um valor máximo em 2015, isto é, com o Programa do último Governo analisado (XXI). No entanto, mesmo este último valor, fica distante do máximo possível de atingir (sete).

Gráfico 10: Importância das Políticas de População por período temporal

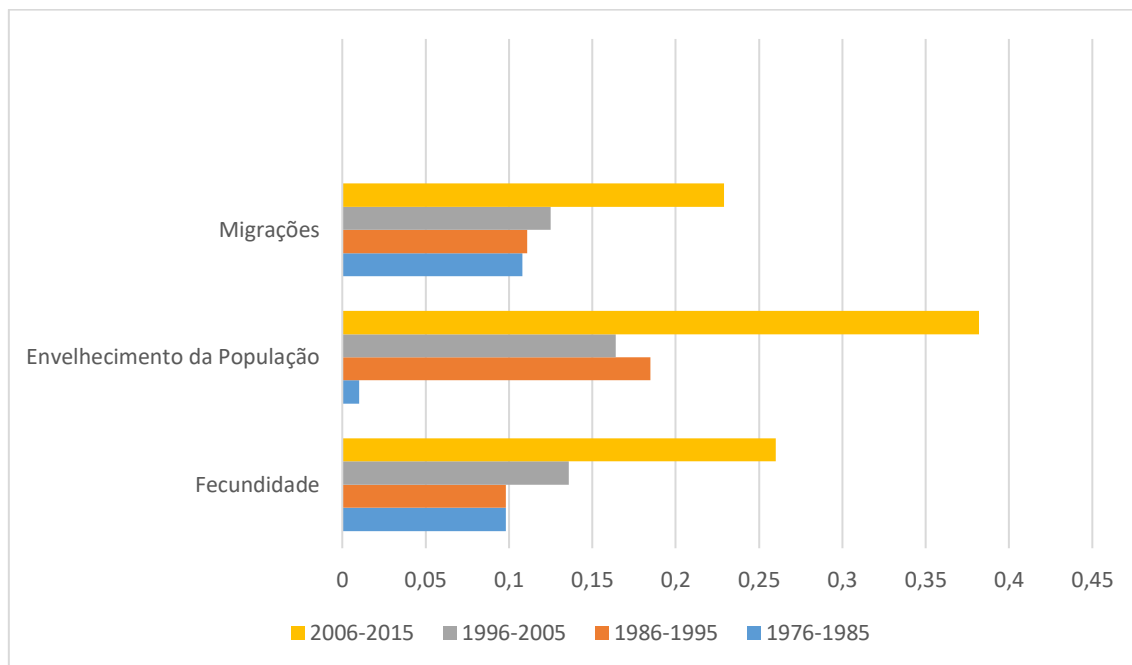


Numa outra análise temporal, dividimos o período dos 40 anos de governos constitucionais em quatro períodos:

- a) Período de 1976-1985;
- b) Período de 1986-1995;
- c) Período de 1996-2005;
- d) Período de 2006-2015

Efetuada a média dos valores encontrados no estudo empírico para as dimensões *Fecundidade e Políticas de família (F)*, *Envelhecimento da População (EP)* e *Migrações (M)*, o gráfico seguinte mostra os valores (importância) de cada uma daquelas dimensões nos Programas de Governo – valores calculados em cada período.

Gráfico 11: Gráfico temporal comparativo das médias das dimensões *Fecundidade, Envelhecimento da População e Migrações* por séries temporais



O período de 2006-2015 (4.<sup>a</sup> série) é o que apresenta valores médios mais altos, ou seja, estas temáticas estão mais presentes nos programas dos quatro Governos deste período (XVII-XXI). Já na 1.<sup>a</sup> série (1976-1985) os valores das três dimensões são claramente mais baixos. Os períodos de 1986-1995 e 1996-2005 apresentam valores semelhantes sendo, no entanto, mais equilibrados no período 1996-2005.

Os Programas de Governo foram utilizados como indicadores da agenda governamental. Admitimos que tenham existido assuntos sobre os quais houve decisões, mas que não constavam dos Programas. De igual modo, houve assuntos que estavam inscritos nos Programas de Governo, mas que, de facto, nunca foram objeto de legislação ou de decisões concretas.

As medidas e propostas insertas nos diversos Programas de Governo, em regra, surgem como respostas a necessidades sociais ou a exigências eleitorais tomadas nos mais variados contextos políticos e sociais. Assumindo que as políticas de população são ações intencionais para chegar a um fim, onde deve existir uma articulação entre objetivos, estratégias e meios de implementação, é muito difícil dizer que em qualquer dos 21 Programas de Governo é clara a existência de uma verdadeira Política de População. As Políticas de População surgem, em regra, nos Programas como políticas implícitas integradas noutras políticas, nomeadamente de índole social que têm, ou podem vir a ter, implicações demográficas.

## BIBLIOGRAFIA

- Abreu, A., Peixoto,J.(2009). Demografia, mercado de trabalho e imigração de substituição: tendências, políticas e prospectiva no caso português. *Análise Social*, vol.XLIV (193), pp. 719-746.
- Attané, I. (2006). En Chine, bilan de cinquante ans de politiques démographiques. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, pp. 559-594.
- Aubin,D., Halpern,C., Leloup, F., Nahrath, S. & Schiffino, N. (2012). La complexité de l'action publique en Belgique. In Aubin, D.,Leloup,F., & Schiffino,N. (dir), *La reconfiguration de l'action publique en Belgique*, Academia-L'Harmattan, pp. 147-168.
- Albarelo,L., Aubin,D.,Fallon,C., Van Haeperen,B. (org.) (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur.
- Albuquerque, P.C. (2016). O Sistema em Reforma. In Ana Fernandes, Paula Albuquerque, António Fonseca, *A (Re)forma das Reformas*. Coimbra: Almedina.
- Ang, X.L. (2015). The effects of cash transfer fertility incentives and parental leave benefits on fertility and labor supply: evidence from two natural experiments. *Journal of Family and Economic Issues*, 36 (2), pp. 263-288.
- Anoh, A. (2016). Politiques de population en Côte-d'Ivoire. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, pp. 677-722.
- Aristóteles (1998). *Política*. Lisboa: Vega.
- Bachrach, C.A., Morgan, S.P. (2013). A cognitive-social model of fertility intentions. *Population and Development Review*, 39, pp. 459-485.

Baganha, M.L. (2005). Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, pp.29-44.

Baganha, M.L., Marques, J. (2001). *Imigração e política: o caso português*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.

Baier, V., March, J., Saetren, H. (1988). Implementation and ambiguity. In James G. March (ed). *Decisions and Organizations*. Oxford: basil Blackwell, pp. 150-164.

Baizan, P. (2016). The Policy Context of fertility in Spain: Toward a gender-egalitarian Model? In R.R. Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Swizerland.

Bardin, L. (2004). *Análise do Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barreto, A. (2004). *Sociedade, demografia e políticas de população*. Lisboa: Conferência Inaugural do II Congresso da Associação Portuguesa de Demografia, setembro de 2004.

Basten, S., Sobokta, T., Zeman, K. (2014). Future fertility in low-fertility countries. In W. Lutz, W. Butz, K. C. Samir (eds). *World Population and Human Capital in the 21st century*, 39-146. Oxford: Oxford University Press.

Baumgartner, F., Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Baumgartner, F., Jones, B., Mortensen, P.B. (2014). Punctuated Equilibrium Theory; Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In Paul Sabatier, Christopher M. Weible, *Theories of the Policy Process* (eds). Boulder (Col). Westview Press.

Bessa, A.; Pinto, J. (2001). *Introdução à Política*. Lisboa: Editorial Verbo

Birkland, T. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In Frank Fischer, Gerald Miller e Mara Sydney (eds). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca raton: CRC Press, Taylor & Francis Group.

- Birou, A. (1982). *Dicionário de Ciências Sociais*, 5.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Edições Dom Quixote.
- Boerit, T., Boersch-Supan, A., Tabellini, G. Data Pension Reforms and the opinions of European Citizens. *American Economic Review*. Vol. 92, n. °2. Pittsburgh, pp. 396-401.
- Bongaarts, J. (2008). Fertility Transitions in developing countries: progress or stagnation? *Studies in Family Planning*., 39 (2), pp. 105-110.
- Bongaarts, J., Sobotka, T. (2012). A demographic explanation for the recent rise in European fertility. *Population and Development Review*, 38 (1), pp. 83-120.
- Bosniak, L. (2006). *The Citizen and the Alien: dilemmas of contemporary membership*. Princeton: Princeton University.
- Brauner-Otto, S. (2016). Canadian Fertility Trends and Policies: A Story of Regional Variation. In R.R. Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Switzerland.
- Brewer, M., Ratcliffe, A., Smith, S. (2012). Does welfare reform affect fertility? Evidence from the UK. *Journal of Population Economics*, 25, pp. 245-266.
- Brubaker, W.R. (1994). Comentary: Are immigration control efforts really failing?. In W. Cornelius, P. Martin e J. Hollifield (eds), *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press, pp. 227-231.
- Butz, W. P. (2006). *The double divide: Implosionists and explosionists endanger progress since Cairo*. Washington, DC: Population Reference Bureau. Visto em [www.prb.org](http://www.prb.org). Acesso em 19 de dezembro de 2016.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan.



Caldwell, J.C. (1982). The wealth flows theory of fertility decline. In C.Hohn e R.Mackensen (eds). *Determinants of fertility trends: theories re-examined*, 169-188. Liège: Ordin Éditions.

Cangiano, A. (2014). Elder care and migrant labor in Europe: a demographic outlook. *Population and Development review*, 40, pp.131-154.

Canotilho, J.J., Moreira, V. (1993). *Constituição Da República Portuguesa Anotada*: Coimbra: Almedina.

Carens, J. (2013). *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.

Carnes,B. (2014). A biodemographic perspective on longevity and aging. In Sarah Harper e Kate Hamblin (eds). *International Handbook on Aging and Public Policy*. C G.

Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) (2016). *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études Démographiques.

Carvalho, E. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: ISCSP.

Castro, E., Martins, J. & Silva, C. (2015). *A Demografia e o País: previsões cristalinas sem bola de cristal*. Lisboa: Gradiva.

Charbit, Y. (2002). « La Cité platonicienne : histoire et utopie ». *Population*, 57(2), pp. 231-260.

Charbit, Y. (2010). *The classical foundations of population thought. From Plato to Quesnay*. Dordrecht: Springer.

Chen, Y. H. (2012). Trends in low fertility and policy responses in Taiwan. *The Japanese Journal of Population*, 10 (1), pp.78-88.

Chenais, J.C. (1992). *The demographic transition. Stages, patterns, and economic implications. A longitudinal study of sixty-seven countries covering the period 1720 – 1984*. Oxford: Clarendon.

Chesnais, J. C. (2016). La politique de population en France, 1896-2003. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, pp. 797-832.

Coale, A. J. (1973). The demographic transition. In *Proceedings of the international population conference*, vol. 1, pp. 53-72. Liège: International Union for the Scientific Study of Population.

Cobb, R., Elder, C.D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston (MA): Allyn and Bacon.

Cohen, M., March, J. (1974). *Leadership and ambiguity: the American College President*. New York: Mc. Graw-Hill.

Coleman, D. (2006). Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition. *Population and Development Review*, 32(3), pp. 401-446.

Collier, P. (2013). *Exodus: How Migration is Changing Our World*. Oxford: Oxford University Press.

Comissão Europeia (2008). *Family life and the needs of an ageing population*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Constituição da República Portuguesa (2016). Coimbra: Almedina.

Cosío-Zavala, M. (2016). Politiques de population au Mexique. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, pp. 625-646.

Costa, P. (2004). *Políticas de Imigração e as novas dinâmicas da cidadania em Portugal*. Lisboa: Instituto Piaget.

Coutinho, C. (2015). *Metodologias de investigação em Ciências Sociais e Humanas. Teoria e prática*. Coimbra: Almedina.

Davis, K. (1971). The nature and purpose of population policy. In Davis, K., Styles, F. (orgs.) *California's Twenty Million, Research Contributions to Population Policy*. Berkeley: University of California, pp.3-29.

Davis, K. (1990). Population and Resources: Fact and Interpretation. *Population and Development Review*. Vol.16, pp.1-21.

Demenny, P. (2003). Population Policy: A Concise Summary. In P.Demeny & G.McNicoll (Eds.), *International Encyclopaedia of Population*. New York: Macmillan Reference, pp.752-763.

Denhardt, R. (1995). *Public Administration: An Action Orientation*. London: Harcourt Brace & Company.

DiPrete, T., Morgan, S., Engelhardt, H., Pacalova, H. (2008). Do cross-national differences in the costs of children generate cross-national differences in fertility rates? *Population Research and Policy Review*, 22, pp. 439-477.

Disney, R. (2000). Crises in public pension programmes. In OECD (2000), What are the reform options? *Economic Journal*, vol 110 (461). Londres, pp.1-23.

Dixon, M., Margo, J. (2006). *Populations Politics, Publications and Reports*. UK: Institute for Public Policy Research.

Dorius, S. F. (2008). Global demographic convergence? A reconsideration of changing intercountry inequalities in fertility. *Population and Development Review*, 34 (3), pp. 519-537.

Engeli, I., Green-Pedersen, C., Larsen, T. (2012). *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution: adapting to women's new roles*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1998). A sustentabilidade do estado Providência no século XXI. *Sociedade e Trabalho: Especial Segurança Social*. Lisboa.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Ferrara,C., Ferrara,G.(2014). *The sustainability of pension systems: new indicators*. Disponível em: [https://cas.confex.com/cas/ico14/webprogramme/session\\_6013.html](https://cas.confex.com/cas/ico14/webprogramme/session_6013.html).

Fernandes, A. (2016). A Protecção Social na velhice está em risco? In Ana Fernandes, Paula Albuquerque, António Fonseca, *A (Re)forma das Reformas*. Coimbra: Almedina.

Fernandes, A. (2008). *Questões Demográficas. Demografia e Sociologia da População*. Lisboa: Colibri.

Fernandes, A. (1997). *Velhice e Sociedade*. Oeiras: Celta.

Fernández,J., Jaime-Castillo, A. (2013). Positive or negative policy feedbacks? Explaining popular attitudes towards pragmatic pension policy reforms. *European Sociological Review*. vol.29 (4). Oxford, pp. 803-815.

Ferrera, M. (1999). A reconstrução do Estado Social na Europa meridional. *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152). Universidade de lisboa, pp. 457-475.

Fonseca, A. (2016). Há vida além da reforma? In Ana Fernandes, Paula Albuquerque, António Fonseca, *A (Re)forma das Reformas*. Coimbra: Almedina.

Fonseca, M.L. (2008). Imigração, diversidade e novas paisagens étnicas e culturais. In M.Lopes e A. Matos (eds), *Portugal: Percursos de Interculturalidade*. Lisboa: ACIDI, I.P. e CEPCEP.

Foucault, M. (2009). Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France (1977-1978) sob a direcção de François Ewald e Alessandro Fontana. Paris: EHESS.

Galassov,V. , Profeta,P. (2014). Population aging and the size of the Welfare State. In Sarah Harper e Kate Hamblim (eds). *International Handbook on Aging and Public Policy*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

Gaullier, X. (1996). La mutation des âges. In Xavier Gaullier (org.), *État – providence. Arguments pour une réforme*. Paris: Gallimard.

Gauthier, A. (2016). Governmental Support for families and obstacles to Fertility in East Asia and other Industrialized Regions. In R.R. Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Swizerland, 283-303.

Geddes, A. e Scolten,P. (2016). *The politics of migration & immigration in Europe*. London: Sage.

Gerring, J. (2001). *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. New York: Cambridge University Press.

Ghiglione, R., Matalon, B. (1997). *O Inquérito: Teoria e Prática*. 3.<sup>a</sup> edição. Oeiras: Celta Editora.

Goertz, G. (2003). *International Norms and Decision Making: A Punctuated Equilibrium Model*. Lanham (MD): Rowan & Littlefield.

Góis, P., Marques, J.C. (2007). *Estudo Prospectivo sobre Imigrantes Qualificados em Portugal*. Lisboa: ACIDI, I.P.

Golaz, V., Njue, C. (2016). Politiques de population : les cas du Kenya. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, pp. 647-676.

Goldscheider, F., Bernhart,E., Lappegard, T. (2015). The gender revolution: a framework for understanding changing family and demographic behavior. *Population and Development Review*, 41 (2), pp. 207-239.

Goldstein, J., Lutz, W., Testa, M..R. (2003). The emergence of sub-replacement family size ideals in Europe. *Population Research and Policy Review*, 22, pp. 479-496.

Gomes, C. (2010). A evolução demográfica portuguesa entre a ausência de políticas de população e as medidas avulsas. *População e Sociedade*. Porto, CEPESE, vol. 18, pp. 91-105.

Goodman, S.W. (2014), *Immigration and membership politics in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Green-Pedersen, C., Mortensen, P. (2014). Avoidance and Engagement: Issue Competition in Multi-Party Systems. *Political Studies*.

Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State; Aliens, denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.

Harper, S., Hamblin, K. (2014). *International Handbook on Aging and Public Policy*. Cheltenham: Edwards Elgar Publishing.

Harper, S. (2014). Introduction: conceptualizing social policy for the twenty-first century demography. In Sarah Harper Kate Hamblin, *International Handbook on Aging and Public Policy*. Cheltenham: Edwards Elgar Publishing, pp. 4-10.

Haub, C. (2016). Politiques de population aux États-Unis. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, pp. 723-746.

Henriques, F. (2010). Cenários de envelhecimento e saúde em Portugal no século XXI – causas e consequências de uma transição demográfica tardia. *População e Sociedade*. Porto, vol.18.CEPESE, pp. 121-144.

Hirchman, C. (2003). Socioeconomic determinants of fertility transition. In P. Demeny e G. McNicoll (Eds.). *The encyclopedia of population*, vol.1, New York: Macmillan Reference USA, pp. 425-431.

Holzmann, R. (2014). Global pension systems. In Sarah Harper Kate Hamblim (2014). *International Handbook on Aging and Public Policy*. Cheltenham: Edwards Elgar Publishing.

Instituto Nacional de Estatística, Fundação F.M. dos Santos (2014). *Inquérito à fecundidade 2013*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística, (2009). *Projeções da População Residente em Portugal*. Lisboa: INE.

ISSP (International Social Survey Program) (2012). *Survey on family and changing gender roles IV*. <http://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/family-and-changing-gender-roles/2012>. Acesso em maio, 2017.

Ivanov, S. , Vichnevski, Zakharov (2016). La politique démographique de la Russie. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, pp. 747-796.

Kalwij, A. (2010). The impact of family policy expenditure on fertility in Western Europe. *Demography*, 47 (2), pp. 503-519.

Kaneko, R., Sasai,T., Kamano,S., Iwasawa,M., Mita,F., Morizumi, R. (2008). Marriage and fertility in Japan today: overview of the results of the thirteenth Japaneses National Fertility Survey, married couples. *The Japanese Journal of Population*, 6 (1), pp. 51-75.

King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

Kirk, D. (1996). «Demographic Transition Theory». *Population Studies*, 50, pp. 361-387.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2, <sup>a</sup> edição. New York: Addison Wesley Longman.

Kravdal, O. (2016). Not so Low Fertility in Norway. A Result of Affluence, Liberal Values, Gender Equality Ideals, and the Welfare state. In R.R. Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Swizerland.

Kreager, P. (2008). Aristotle and the open population thinking. *Population and Development Review*, 21(16), pp. 469-502.

Kriesi, H. (2006). *Globalisation and the Transformation of the National Political Space – Six European Countries Compared*. Paris: Cnrs- Pacte.

Jann, W. (2003). State, administration and governance in Germany: competing traditions and dominant narratives. *Public Administration*, 81 (1), pp. 95-118.

Laplatine, F. (2001). *L'anthropologie*. Paris : Petite bibliothèque Payot.

Le Bras, H. (1991). *Marianne et les lapins : L'obsession démographique*. Editions Olivier Orban.

Le Bras, H., Rosin, Zuker-Rouvilois (orgs.) (1997). *Démographie et Politique*. Dijon : Universitaires de Dijon.

Le Bras, H. (2000). *L'invention des populations, biologie, idéologie et politique*. Paris: Editions Odile Jacob.

Lee, M., Lin, Y. (2016). Transition from Anti-natalist to Pro-natalist Policies in Taiwan. In R.R. Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Swizerland, pp. 259-282.

Lee, R., Reher, D. (Eds). (2011). Demographic Transition and Its Consequences. *Population and Development Review*. A Supplement to Vol.37.

Lima, M. (1993). Análise de Conteúdo: estudo e aplicação. *Logos* (1), pp. 53-58.



- Lopes, P.S., Barroso, J.D. (1980). *Sistema de governo e sistema partidário*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Loyd, C.B., Kaufman, C.E., Hewett (2000). The spread of primary schooling in sub-Saharan Africa: implications for fertility change. *Population and Development Review*, 26 (3), pp. 483-515.
- Luci-Greulich, A. , Thévenon, O. (2013). The impact of family policies on fertility trends in developed countries. *European Journal of Population*, 29 (4), pp. 387-416.
- May, J. (2012). *World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact*. New York: Springer.
- Mallheiros, J., Esteves, A. (coord.) (2013). Diagnóstico da situação da população imigrante em Portugal: características, problemas e potencialidades. *Colecção "Portugal Imigrante"*. ACIDI.
- Manheim, J., Jarol,B., Rich, R., Wiinat, L., Brians, C. (2008). *Empirical Political Analysis: Quantitative and Qualitative Research Methods*, 7.<sup>a</sup> Ed.. New York: Pearson Longman.
- Marques, M. (2004). *Singularidade Nacional e Construção da Cidadania: Algumas Reflexões sobre a Difícil Incorporação dos Imigrantes na Sociedade Portuguesa*. Lisboa: SociNova/Migrações.
- Marshall, C., Rossman, G. (1989). *Designing qualitative research*. Newbury Park: Sage Publications.
- Martin, P. e Widgren, J. (2002). International migration: Facing the Challenge. *Population Bulletin*, 57 (1).
- Martin,P. e Zürcher, G. (2008). Managing migration: The global challenge.*Population Bulletin*, 57 (1).

Matias, G. (2014). *Migrações e Cidadania*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

McDonald, P. (2000). Gender equity, social institutions, and the future of fertility. *Journal of Population Research*, 17 (1), pp. 1-16.

McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: the efficacy of policy. *Population and Development Review*, 32 (3), pp. 485-510.

Mény, Y., Thoenig, J.C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: PUF.

Merton, R.K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press.

Miles, M., Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis*. 2.<sup>a</sup> ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

Motomura, H. (2006). *Americans in Waiting. The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*. Oxford : Oxford University Press.

Mulder, C.H. (2006). Population and housing: A two-sided relationship. *Demographic Research*, 15 (13), pp. 401-412.

Muller, P., Jobert, B. (1987). *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.

Muller, P., Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Moutchrestien.

Nakamura, R. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*. Vol.7, pp. 142-154.

National Institute on Aging (2007). *Why population aging matters?* Washington, DC: US Department of Health and Human Services.

Neuman, W.L. (1997). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (3.<sup>a</sup> Ed.). Boston: Allyn e Bacon.

Nussbaum, M. (1996). Patriotism and Cosmopolitanism. In Joshua Cohen (ed), *For Love of Country. Debating the Limits of Patriotism*. Boston: Beacon Press.

OCDE (2011). *Doing better for families*. Paris: OCDE.

OCDE (2013). *Families and children*. Paris: OCDE.

OCDE (2014). *Pensions Outlook Report 2014: Post – crisis Pension Reforms*. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2014). *OECD Family Database*.

Pêcheux, M. (2012) *O Discurso: estrutura ou acontecimento*. 3.<sup>a</sup> Edição, Campinas (SP): Pontes.

Petit, V. (2013). *Counting Populations, Understanding Societies: Towards an Interpretative Demography*. Dordrecht: Springer.

Philipson, C. (2013). *Aging*. Cambridge Polity Press.

Pinto, M.L. (2010). A emergência das políticas de população na contemporaneidade. *População e Sociedade*. Porto, CEPESE, vol. 18, pp. 43-67.

Pires, S. (2012). Imigração e Governos. Constitucionais em Portugal. In João H. António, Verónica Policarpo (coord.) (2012). *Os Imigrantes e a Imigração aos olhos dos Portugueses: Manifestações de preconceito e perspectivas sobre a inserção de imigrantes*. Universidade Católica Portuguesa e Fundação Calouste Gulbenkian.

Pires, R. e Pinho, F. (2007). Políticas de imigração em Portugal. In J.L. Viegas (ed). *Instituição e política (Vol.I)*. Lisboa:Celta Editora.

Piketty, T. (2014). *O Capital no Século XXI*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Population Reference Bureau (2007). Assessing the fiscal impact of aging. In, *Research highlights in demography and economy of aging* (vol.19).

Population Reference Bureau (2009). Social Security systems around the world. In, *Today's research on aging, program and policy implications*. (Issue 15).

Population Reference Bureau (2014). *World population data sheet*. Washington: Population Reference Bureau.

Porta, D. (2003). *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editora Estampa.

Rajan, S., Véron, J. (2016). La politique de population de l'Inde face à l'inertie des évolutions démographiques. In G. Caselli, J. Vallin, G. Wunsch (Ed.s) *Histoire des idées et politiques de population*. Vol VII. Éditions de L'Institut National d'Études démographiques, 595-624.

Riker, W. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.

Rindfuss, R.R., Guzzo, K., Morgan, S.P. (2003). The changing institutional context of low fertility. *Population Research and Policy Review*, 22(5-6), pp. 411-438.

Rindfuss, R.R., Choe, M.K. (eds.) (2016). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Switzerland.

Rodrigues, T. (coord.), (2008). *História da População Portuguesa*. Porto: Edições Afrontamento.

Ronsen, M. (2004). Fertility and Public policies: evidences from Norway and Finland. *Demographic Research*, 10, pp. 143-170.

Rosa, M.J.V. (2012). *O envelhecimento da Sociedade Portuguesa*. Fundação Manuel dos Santos: Ensaio da Fundação.

Rosa, M.J.V., Vieira, C. (2003). *A população portuguesa no século XX: análise dos censos de 1900 a 2001*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Ruhs, M. (2013). *The Price of Rights: regulating International Labour Migration*. Princeton: Princeton University Press.

- Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. (2007). Fostering the Development of Policy Theory. In *Paul Sabatier (ed). Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press, pp. 321-336.
- Sampaio, J. (1996). *Discurso na sessão solene de posse do Presidente da República*. <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt>.
- Sauvy, A., s.d. *A População*. Lisboa: Livros do Brasil.
- Schneider, A., Ingram, H. (1993). The Social Construction of Target Populations. *American Political Science Review*. Junho, 1993.
- Shachar, A. (2006). The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes. *NYU L Rev.*, p.p. 81.
- Smith, A.D. (1999). *Nações e Nacionalismo Numa Era Global*. Oeiras: Celta Editora.
- Soares, M. (2011). *Um político assume-se*. Lisboa; Temas e Debates.
- Sobokota, T. (2016). The European Middle Way? Low Fertility, Family Change, and Gradual Policy Adjustments in Austria and Czech Republic. In Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Swizerland, pp. 131-164.
- Soroka, S. (2002). *Agenda-setting Dynamics in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Spéder, Z. (2016). Fertility Decline and the Persistence of Low Fertility in a changing Policy Environment: A Hungarian case study. In Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Swizerland, pp. 165-194.

Tanturi, M.L. (2016). Low fertility and Societal Rigidities. In R.R. Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Switzerland, pp. 221-258.

Tavares, A.M. (2016). *A Coabitação Política em Portugal na Vigência da Constituição de 1976*. Coimbra: Almedina.

Thévenon, O. (2011). Familie policies in OECDE countries: A comparative analysis. *Population and Development Review*, 37, pp. 57-87.

Thévenon, O. (2016). The Influence of family Policies on Fertility in France: Lessons from the Past and Prospects for the Future. In R.R. Rindfuss e M.K. Choe (eds.). *Low fertility, Institutions, and their Policies*. Springer International Publishing Switzerland, pp. 49-76.

Thoenig, J.C, (1985). L'Analyse des Politiques Publiques. In Madeleine Grawitz; Jean Leca. *Traité de Science Politique*. Vol.4, Paris : Presses Universitaires de France , pp.1-60.

Tunberger, P. , Sigle-REushton, W. (2013). Public policy and families. In M. Richards, J. Scott, J.Treas (Eds.), *Blackwell companion to the sociology of families (2.<sup>a</sup>Ed.)*. New York: Blackwell.

United Nations (2000). *Replacement migration: Is it a solution to declining and aging population?* New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

United Nations (2008). *World Population policies 2007*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

United Nations (2009). *World Population Prospects. The 2008 revision. Comprehensive tables (vol.1)*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Van de Kaa, D.J. (2003). Second demographic transition. In P. Demeny e G. McNicoll (Eds). *The encyclopedia of population*, vol.2, New York: Macmillan Reference USA, pp. 872-875.

Vidal, A. (1994). *La Pensée Démographique – doctrines, théories e politiques de population*. Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble.

Vilquin, E. (2006). Histoire des politiques de population jusqu'en 1940. In Caselli, G., Vallin, J., Wunsch, G. (orgs.) *Démographie : analyse et synthèse. Histoire des idées et Politiques de Population*. Paris: Editions de L'INED, vol VII, pp. 11-53.

Wall, K. (2011). A intervenção do Estado: políticas públicas de família. In Ana Nunes (coord.). *História da Vida Privada em Portugal. Os Nossos Dias*, Lisboa: Círculo dos Leitores/Temas e Debate, pp. 340-374.

Wall, K. (coord.). (2013). *Observatório das Famílias e das Políticas de Família – Relatório 2012*. Lisboa: Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Disponível em: [www.observatoriofamilias.ics.ul.pt](http://www.observatoriofamilias.ics.ul.pt).

Wall, K., Cunha, V. e Atalaia S. (2013). Família. In José Luís Cardoso, Pedro Magalhães e José Machado Pais (coord.). *Portugal Social de A a Z. Temas em Aberto*. Paço de Arcos: Impresa Publishing/Expresso, pp. 70-78.

Walgrave, S., Lefevere, J., Nuytemans, M. (2009). Issue ownership stability and change: how political parties claim and maintain issues through Media appearances. *Political Communication.*, 26 (2), pp. 153-172.

World Bank (2007). *Population issues in the 21 st century: The role of the World Bank*. Washington, DC: The World Bank.

World Bank (2013). *Data Indicators*.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In Paul Sabatier, Christopher Weible (eds). *Theories of the Policy Process*. Boulder (Col): Westview Press.

Zimmermann, K.F. (1995). Tackling the European migration problem. *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), pp. 45-62.



### **Outros documentos consultados**

Lei Orgânica n. º2/2008, de 14 de Maio.

Lei Orgânica n. º2/2003, de 22 de Agosto.

Manifesto Eleitoral do Bloco de Esquerda (Eleições para a Assembleia da República, 2015).

Programa Eleitoral do Partido das Pessoas, Animais e Natureza (Eleições para a Assembleia da República, 2015).

Programa Eleitoral da Coligação Portugal à Frente (Eleições para a Assembleia da República, 2015).

Programa Eleitoral do Partido Comunista Português (Eleições para a Assembleia da República, 2015).

Programa Eleitoral do Partido Socialista (Eleições para a Assembleia da República, 2015).

Programa do I Governo Constitucional

Programa do II Governo Constitucional

Programa do III Governo Constitucional

Programa do IV Governo Constitucional

Programa do V Governo Constitucional

Programa do V I Governo Constitucional

Programa do V II Governo Constitucional

Programa do VIII Governo Constitucional

Programa do IX Governo Constitucional

Programa do X Governo Constitucional

Programa do XI Governo Constitucional

Programa do XII Governo Constitucional

Programa do XIII Governo Constitucional

Programa do XIV Governo Constitucional

Programa do XV Governo Constitucional

Programa do XVI Governo Constitucional

Programa do XVII Governo Constitucional

Programa do XVIII Governo Constitucional

Programa do XIX Governo Constitucional

Programa do XX Governo Constitucional

Programa do XXI Governo Constitucional

**ANEXOS**

# ANEXO 1

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	I Governo	II Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	1
11-2	Abono de família	0	2
11-3	Subsídio a famílias numerosas	0	0
11-4	Subsídios a mães solteiras	0	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0	0
11-6	Subsídios a estudantes	1	1
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	1	1
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	0	0
		<b>F1= 0,125</b>	<b>F1=0,313</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	I Governo	II Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0	0
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0	1
12-7	Igualdade de género	1	1
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	0	0
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0	0
		<b>F2= 0,056</b>	<b>F2= 0,056</b>

Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		I Governo	II Governo
13-1	Planeamento familiar	1	0
13-2	Saúde materno-infantil	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	0
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	0
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0	0
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	0	0
		<b>F3=0,063</b>	<b>F3=0,125</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		I Governo	II Governo
14-1	Creches	1	1
14-2	Jardins de infância	1	1
14-3	Habitação social	0	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	1	0
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0	0
		<b>F4=0,500</b>	<b>F4=0,500</b>

Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	I Governo	II Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	2	1
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	0
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	0	0
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	0
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	0	1
		EP1=0,167	EP1=0,167

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	I Governo	II Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0	0
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	0
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0
		EP2=0,000	EP2=0,000
	23-0 (Reformas e pensões)	I Governo	II Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	2	2

23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	1	1
23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	1	2
23-4	Aposentação	0	2
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	0	0
23-6	Reforma a tempo parcial	0	0
		EP3=0,333	EP3=0,583

### Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	I Governo	II Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	1	1
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	1	2
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0	1
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	1	0
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	0	0
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	1	1
		M1=0,333	M1=0,000
	32-0 (Imigração)	I Governo	II Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0	0
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	0	0
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	0	0
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	0	0
		M2=0,417	M2=0,000



# ANEXO 2

Códigos 11-0 e 12-0

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	III Governo	IV Governo	V Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	0	0
11-2	Abono de família	1	1	0
11-3	Subsídio a famílias numerosas	0	0	0
11-4	Subsídios a mães solteiras	0	0	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0	0	0
11-6	Subsídios a estudantes	1	1	0
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0	0	0
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	0	0	0
		<b>F1= 0,125</b>	<b>F1=0,125</b>	<b>F1=0,000</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	III Governo	IV Governo	V Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0	0	0
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0	0	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	0	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	0	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0	0	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0	0	0
12-7	Igualdade de género	1	0	0
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	0	0	0
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0	0	0
		<b>F2= 0,056</b>	<b>F2= 0,000</b>	<b>F2=0,000</b>

Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		III Governo	IV Governo	V Governo
13-1	Planeamento familiar	1	0	0
13-2	Saúde materno-infantil	0	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	0	0
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	0	0
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0	0	0
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	0	0	0
		<b>F3=0,063</b>	<b>F3=0,000</b>	<b>F3=0,000</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		III Governo	IV Governo	V Governo
14-1	Creches	1	1	0
14-2	Jardins de infância	1	1	0
14-3	Habitação social	0	0	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	1	0	0
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0	0	0
		<b>F4=0,300</b>	<b>F4=0,200</b>	<b>F4=0,000</b>

Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	III Governo	IV Governo	V Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	0	0	0
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	0	0
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	0	0	0
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	0	0
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	1	0	0
		EP1=0,083	EP1=0,000	EP1=0,000

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	III Governo	IV Governo	V Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0	0	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0	0	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0	0	0
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	0	0
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0	0
		EP2=0,000	EP2=0,000	EP2=0,000
	23-0 (Reformas e pensões)	III Governo	IV Governo	V Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	1	1	0

23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	1	1	0
23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	0	0	0
23-4	Aposentação	1	0	0
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	0	0	0
23-6	Reforma a tempo parcial	0	0	0
		EP3=0,250	EP3=0,167	EP3=0,000

Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	III Governo	IV Governo	V Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	0	1	0
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0	1	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0	0	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	1	0	0
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	0	0	1
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	1	1	0
		M1=0,167	M1=0,250	M1=0,083
	32-0 (Imigração)	III Governo	IV Governo	V Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0	0	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0	0	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0	0	0
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	0	0	0
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	0	0	0
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	0	0	0
		M2=0,000	M2=0,000	M2=0,000

# ANEXO 3

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	VI Governo	VII Governo	VIII Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	0	0
11-2	Abono de família	1	0	0
11-3	Subsídio a famílias numerosas	1	0	1
11-4	Subsídios a mães solteiras	0	0	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0	0	0
11-6	Subsídios a estudantes	0	1	0
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0	0	0
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	0	0	0
		<b>F1= 0,063</b>	<b>F1=0,063</b>	<b>F1=0,063</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	VI Governo	VII Governo	VIII Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0	0	0
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0	0	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	0	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	0	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0	0	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0	0	0
12-7	Igualdade de género	0	0	0
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	0	0	0
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0	0	0
		<b>F2= 0,000</b>	<b>F2= 0,000</b>	<b>F2=0,000</b>

Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		VI Governo	VII Governo	VIII Governo
13-1	Planeamento familiar	0	0	0
13-2	Saúde materno-infantil	0	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	0	0
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	0	0
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0	0	0
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	0	0	0
		<b>F3=0,000</b>	<b>F3=0,000</b>	<b>F3=0,000</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		III Governo	IV Governo	V Governo
14-1	Creches	1	1	0
14-2	Jardins de infância	1	1	0
14-3	Habitação social	0	0	1
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	1	2	1
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0	0	0
		<b>F4=0,300</b>	<b>F4=0,400</b>	<b>F4=0,200</b>



### Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	VI Governo	VII Governo	VIII Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	0	0	0
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	0	0
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	0	0	0
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	0	0
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	0	0	0
		EP1=0,000	EP1=0,000	EP1=0,000

### Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	VI Governo	VII Governo	VIII Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0	0	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0	0	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0	0	0
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	0	0
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0	0
		EP2=0,000	EP2=0,000	EP2=0,000

	23-0 (Reformas e pensões)	VI Governo	VII Governo	VIII Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	1	0	1
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0	0	1
23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	0	0	0
23-4	Aposentação	1	0	0
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	0	0	0
23-6	Reforma a tempo parcial	0	0	1
		EP3=0,167	EP3=0,000	EP3=0,25

Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	III Governo	IV Governo	V Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	0	0	0
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0	0	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	1	1	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	1	0	0
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	0	0	0
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	1	1	1
		M1=0,167	M1=0,167	M1=0,083
	32-0 (Imigração)	VI Governo	VII Governo	VIII Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0	0	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	1	1	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0	0	0
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	0	0	0
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	0	0	0
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	0	0	0
		M2=0,083	M2=0,083	M2=0,000

# ANEXO 4

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	IX Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0
11-2	Abono de família	0
11-3	Subsídio a famílias numerosas	0
11-4	Subsídios a mães solteiras	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0
11-6	Subsídios a estudantes	0
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	0
		<b>F1= 0,000</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	IX Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0
12-7	Igualdade de género	0
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	0
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0
		<b>F2= 0,000</b>

Códigos 13-0 e 14-0

	13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)	IX Governo
13-1	Planeamento familiar	1
13-2	Saúde materno-infantil	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e	0

	alargamento da idade possível	
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0
13-7	Gestação por substituição	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	0
		<b>F3=0,063</b>
	<b>14-0 (Equipamentos e serviços sociais)</b>	<b>IX Governo</b>
14-1	Creches	0
14-2	Jardins de infância	0
14-3	Habitação social	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	1
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0
		<b>F4=0,1000</b>

#### Código 21-0

	<b>21-0 (Apoios e incentivos)</b>	<b>IX Governo</b>
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	0
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	1
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	0
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	1
		<b>EP1=0,167</b>

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	IX Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	1
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0
		EP2=0,083

	23-0 (Reformas e pensões)	IX Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	2
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0
23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	1
23-4	Aposentação	1
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	0
23-6	Reforma a tempo parcial	0
		EP3=0,333

Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	IX Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	1
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	0

31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	1
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	1
		M1=0,250
	32-0 (Imigração)	IX Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	0
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	0
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	0
		M2=0,000

# ANEXO 5



Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	X Governo	XI Governo	XII Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	0	0
11-2	Abono de família	0	0	0
11-3	Subsídio a famílias numerosas	0	0	0
11-4	Subsídios a mães solteiras	0	0	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0	0	0
11-6	Subsídios a estudantes	0	0	1
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0	0	1
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	0	0	0
		<b>F1= 0,000</b>	<b>F1=0,000</b>	<b>F1=0,125</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	X Governo	XI Governo	XII Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0	0	0
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0	0	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	0	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	1	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0	1	1
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0	1	0
12-7	Igualdade de género	0	0	0
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	1	1	1
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0	1	0
		<b>F2= 0,056</b>	<b>F2= 0,278</b>	<b>F2=0,111</b>

Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		X Governo	XI Governo	XII Governo
13-1	Planeamento familiar	1	0	1
13-2	Saúde materno-infantil	1	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	0	0
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	0	0
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0	0	0
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0	0
13-8	Rede de cuidados contracetivos e de acesso universal	0	0	0
		<b>F3=0,125</b>	<b>F3=0,000</b>	<b>F3=0,063</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		X Governo	XI Governo	XII Governo
14-1	Creches	0	0	0
14-2	Jardins de infância	0	0	0
14-3	Habitação social	0	0	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	0	0	1
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0	0	0
		<b>F4=0,000</b>	<b>F4=0,000</b>	<b>F4=0,001</b>

Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	X Governo	XI Governo	XII Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	1	1	1
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	0	0
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	0	1	1
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	0	0
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	0	1	1
		EP1=0,083	EP1=0,25	EP1=0,25

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	X Governo	XI Governo	XII Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0	0	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0	0	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0	0	0
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	0	0
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0	0
		EP2=0,000	EP2=0,000	EP2=0,000

	23-0 (Reformas e pensões)	X Governo	XI Governo	XII Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	1	2	2
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0	0	0
23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	0	0	0
23-4	Aposentação	0	2	1
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	0	0	0
23-6	Reforma a tempo parcial	1	1	0
		EP3=0,167	EP3=0,417	EP3=0,250

Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	X Governo	XI Governo	XII Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	0	0	0
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0	0	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0	0	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	1	0	0
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	0	0	0
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	0	0	0
		M1=0,083	M1=0,00	M1=0,000
	32-0 (Imigração)	XI Governo	XI Governo	XII Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0	0	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0	0	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0	0	0
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	0	0	0
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	0	0	0
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	0	0	0
		M2=0,000	M2=0,000	M2=0,000

# ANEXO 6

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	XIII Governo	XIV Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	0
11-2	Abono de família	0	0
11-3	Subsídio a famílias numerosas	0	0
11-4	Subsídios a mães solteiras	0	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0	0
11-6	Subsídios a estudantes	1	1
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	1	0
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	2	2
		<b>F1= 0,250</b>	<b>F1=0,188</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	XIII Governo	XIV Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0	1
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0	1
12-7	Igualdade de género	0	1
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	0	0
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0	1
		<b>F2= 0,000</b>	<b>F2= 0,222</b>

Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		XIII Governo	XIV Governo
13-1	Planeamento familiar	1	1
13-2	Saúde materno-infantil	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	0
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	0
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0	0
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	0	0
		<b>F3=0,063</b>	<b>F3=0,063</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		XIII Governo	XIV Governo
14-1	Creches	1	2
14-2	Jardins de infância	1	1
14-3	Habitação social	0	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	0	1
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0	0
		<b>F4=0,200</b>	<b>F4=0,400</b>

Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	XIII Governo	XIV Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	0	1
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	0
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	0	1
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	0
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	1	1
		EP1=0,083	EP1=0,167

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	XIII Governo	XIV Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	1	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0	0
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	1
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0
		EP2=0,083	EP2=0,083
	23-0 (Reformas e pensões)	XIII Governo	XIV Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	2	2
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0	0



23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	1	1
23-4	Aposentação	0	2
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	0	0
23-6	Reforma a tempo parcial	1	0
		EP3=0,333	EP3=0,417

### Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	XIII Governo	XIV Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	0	0
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	1	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	1	1
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	1	0
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	1	0
		M1=0,250	M1=0,000
	32-0 (Imigração)	XIII Governo	XIV Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	1	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0	1
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	1	1
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	1	1
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	1	1
		M2=0,333	M2=0,333

# ANEXO 7

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	XV Governo	XVI Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	0
11-2	Abono de família	0	0
11-3	Subsídio a famílias numerosas	0	0
11-4	Subsídios a mães solteiras	1	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0	1
11-6	Subsídios a estudantes	0	0
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0	0
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	0	0
		<b>F1= 0,063</b>	<b>F1=0,063</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	XV Governo	XVI Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0	0
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	1	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	1	0
12-7	Igualdade de género	1	1
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	1	1
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0	0
		<b>F2= 0,167</b>	<b>F2= 0,056</b>

Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		XV Governo	XVI Governo
13-1	Planeamento familiar	0	0
13-2	Saúde materno-infantil	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	0
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	0
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0	1
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	0	1
		<b>F3=0,000</b>	<b>F3=0,125</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		XV Governo	XVI Governo
14-1	Creches	0	0
14-2	Jardins de infância	0	0
14-3	Habitação social	0	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	1	0
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0	0
		<b>F4=0,000</b>	<b>F4=0,000</b>

Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	XV Governo	X VI Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	0	0
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	0
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	1	1
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	0
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	1	1
		EP1=0,167	EP1=0,167

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	XV Governo	XVI Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0	1
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	0
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0
		EP2=0,000	EP2=0,083
	23-0 (Reformas e pensões)	XIII Governo	XIV Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	2	2
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0	0

23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	1	1
23-4	Aposentação	0	0
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	1	1
23-6	Reforma a tempo parcial	1	1
		EP3=0,417	EP3=0,417

#### Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	XV Governo	XVI Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	0	0
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	1	0
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	0	0
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	0	0
		M1=0,000	M1=0,000
	32-0 (Imigração)	XV Governo	XVI Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0	1
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	1	1
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	1	0
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	0	0
		M2=0,167	M2=0,167

# ANEXO 8

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	XVII Governo	XVIII Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	0
11-2	Abono de família	0	2
11-3	Subsídio a famílias numerosas	1	0
11-4	Subsídios a mães solteiras	0	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0	1
11-6	Subsídios a estudantes	2	2
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0	1
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	1	0
		<b>F1= 0,188</b>	<b>F1=0,375</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	XVII Governo	XVIII Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	1	0
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	1	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	1	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	1	0
12-7	Igualdade de género	2	2
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	1	1
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	1	0
		<b>F2= 0,444</b>	<b>F2= 0,167</b>



Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		XVII Governo	XVIII Governo
13-1	Planeamento familiar	2	1
13-2	Saúde materno-infantil	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	2
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	1
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	1	0
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	1	0
		<b>F3=0,222</b>	<b>F3=0,222</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		XVII Governo	XVIII Governo
14-1	Creches	2	2
14-2	Jardins de infância	1	2
14-3	Habitação social	0	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	0	0
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	1	0
		<b>F4=0,400</b>	<b>F4=0,400</b>

Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	XVII Governo	X VIII Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	0	2
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	2
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	0	1
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	1
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	2	2
		EP1=0,167	EP1=0,667

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	XVII Governo	XVIII Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0	1
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	0	0
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	0	0
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	1
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0
		EP2=0	EP2=0,167
	23-0 (Reformas e pensões)	XVII Governo	XVIII Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	2	2
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0	0

23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	1	1
23-4	Aposentação	2	1
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	1	1
23-6	Reforma a tempo parcial	1	0
		EP3=0,583	EP3=0,417

#### Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	XVII Governo	XVIII Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	0	0
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	0	1
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	0	0
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	0	1
		M1=0,000	M1=0,250
	32-0 (Imigração)	XVII Governo	XVIII Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0	2
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	0	0
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	1	1
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	0	1
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes		0
		M2=0,167	M2=0,333

# ANEXO 9

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	XIX Governo	XX Governo
11-1	Subsídio de natalidade	0	0
11-2	Abono de família	1	0
11-3	Subsídio a famílias numerosas	0	1
11-4	Subsídios a mães solteiras	0	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	2	0
11-6	Subsídios a estudantes	1	0
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0	1
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	1	1
		<b>F1= 0,313</b>	<b>F1=0,188</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	XIX Governo	XX Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	0	2
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0	1
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0	1
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0	1
12-7	Igualdade de género	2	2
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	1	0
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0	0
		<b>F2= 0,167</b>	<b>F2= 0,222</b>

Códigos 13-0 e 14-0

13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)		XIX Governo	XX Governo
13-1	Planeamento familiar	0	0
13-2	Saúde materno-infantil	0	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	0	2
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	0	1
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou equivalente)	0	1
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	0	0
13-7	Gestação por substituição	0	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	0	0
		<b>F3=0,000</b>	<b>F3=0,250</b>
14-0 (Equipamentos e serviços sociais)		XIX Governo	XX Governo
14-1	Creches	2	2
14-2	Jardins de infância	0	0
14-3	Habitação social	0	1
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	0	0
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	1	0
		<b>F4=0,300</b>	<b>F4=0,300</b>

Código 21-0

	21-0 (Apoios e incentivos)	XIX Governo	XX Governo
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3. <sup>a</sup> idade	1	1
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	0	0
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	1	0
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	0	0
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	0	2
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	0	0
		EP1=0,167	EP1=0,250

Códigos 22-0 e 23-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	XIX Governo	XX Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	1	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	1	2
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	1	2
22-5	Promoção do voluntariado sénior	0	2
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0	0
		EP2=0,250	EP2=0,583
	23-0 (Reformas e pensões)	XIX Governo	XX Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	2	2
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0	0

23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	0	0
23-4	Aposentação	2	2
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	0	1
23-6	Reforma a tempo parcial	0	1
		EP3=0,333	EP3=0,5

#### Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	XIX Governo	XX Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	0	1
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	0	0
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	0	0
31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	0	0
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	0	0
		M1=0,000	M1=0,083
	32-0 (Imigração)	XIX Governo	XX Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	0	0
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	1	0
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	1	0
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	1	0
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	0	0
		M2=0,083	M2=0,000



# ANEXO 10

Códigos 11-0 e 12-0

	11-0 (Dispositivos e apoios financeiros)	XXI Governo
11-1	Subsídio de natalidade	1
11-2	Abono de família	2
11-3	Subsídio a famílias numerosas	1
11-4	Subsídios a mães solteiras	0
11-5	Deduções fiscais e bonificações às famílias com filhos	0
11-6	Subsídios a estudantes	2
11-7	Subsídios a famílias com filhos com deficiência	0
11-8	Rendimento Social de Inserção ou equivalente	1
		<b>F1= 0,438</b>
	12-0 (Informação. Leis e regulamentos)	XXI Governo
12-1	Licenças parentais e sua extensão	1
12-2	Benefícios às mães no cálculo das pensões futuras	0
12-3	Acesso privilegiado à Habitação par famílias numerosas	0
12-4	Criminalização da falta de pagamento de pensão de alimentos	0
12-5	Criação de Portal da Família (ou equivalente)	0
12-6	Legislação específica sobre proteção de emprego para mulheres grávidas	0
12-7	Igualdade de género	0
12-8	Mercado de arrendamento/habitação	2
12-9	Flexibilização do mercado de trabalho	0
		<b>F2= 0,167</b>

Códigos 13-0 e 14-0

	13-0 (Saúde sexual e reprodutiva)	XXI Governo
13-1	Planeamento familiar	0
13-2	Saúde materno-infantil	0
13-3	Dispensas e faltas para trabalhadoras em processo de PMA	2
13-4	Comparticipação dos tratamentos da PMA e alargamento da idade possível	1
13-5	Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (ou	0

	equivalente)	
13-6	Alargamento da PMA sem qualquer discriminação da orientação sexual ou do estado civil	1
13-7	Gestação por substituição	0
13-8	Rede de cuidados contraceptivos e de acesso universal	1
		<b>F3=0,313</b>
	<b>14-0 (Equipamentos e serviços sociais)</b>	<b>XXI Governo</b>
14-1	Creches	1
14-2	Jardins de infância	1
14-3	Habitação social	0
14-4	Equipamentos sociais para deficientes	0
14-5	Equipamentos sociais para a juventude	0
		<b>F4=0,200</b>

#### Código 21-0

	<b>21-0 (Apoios e incentivos)</b>	<b>XXI Governo</b>
21-1	Criação de uma rede pública de equipamentos e serviços públicos de apoio à 3.ª idade	0
21-2	Abolição das taxas de saúde para os maiores de 65 anos	1
21-3	Comparticipação nos medicamentos para idosos com doenças crónicas	1
21-4	Descontos para os idosos nos transportes públicos/outros	1
21-5	Deduções/bonificações fiscais para famílias que acolham os seus idosos	2
21-6	Serviços no âmbito do apoio domiciliário	1
		<b>EP1=0,500</b>

Códigos 22-0

	22-0 (Legislação, informação e questões conexas)	XXI Governo
22-1	Especialização e criação de emprego na área da geriatria	0
22-2	Modalidades legais de apoio ao associativismo sénior	0
22-3	Modalidades legais de apoio ao empreendedorismo sénior	1
22-4	Promoção do diálogo intergeracional	1
22-5	Promoção do voluntariado sénior	1
22-6	Criminalização do abandono e/ou por violação do direito de alimentos por parte dos filhos	0
		EP2=0,250

Código 23-0

	23-0 (Reformas e pensões)	XXI Governo
23-1	Valorização das reformas e pensões	2
23-2	Pensões e reforma para trabalhadores rurais	0
23-3	Subsídios e apoios financeiros à população idosa	1
23-4	Aposentação	2
23-5	Convergência das pensões mais baixas com o salário mínimo nacional (SMN)	1
23-6	Reforma a tempo parcial	0
		EP3=0,500

Códigos 31-0 e 32-0

	31-0 (Emigração)	XXI Governo
31-1	Planos/diapositivos de apoio ao regresso de emigrantes	2
31-2	Disponibilização de informação, leis e regulamentos relativos à emigração	0
31-3	Promoção e qualificação do ensino da língua portuguesa	1
31-4	Aumento e melhoria da rede de consulados e embaixadas	2

31-5	Ligação(comunicação) com a diáspora	2
31-6	Acordos de emigração e proteção dos emigrantes	0
		M1=0,583
	32-0 (Imigração)	XXI Governo
32-1	Regularização e legalização de imigrantes	1
32-2	Concessão da nacionalidade portuguesa a imigrantes	0
32-3	Concessão de vistos de residência para procura de emprego	1
32-4	Promoção da interculturalidade e combate à xenofobia	1
32-5	Proteção social e profissional dos trabalhadores imigrantes	1
32-6	Disponibilização de cursos de português para imigrantes	1
		M2=0,417

# ANEXO 11

## **Programa do I Governo Constitucional**

I – Introdução

II – Enquadramento Político-Constitucional

III – Objectivos e políticas do Governo

A) Construir o Estado democrático

B) Planear e reorganizar a economia

C) Assegurar a estabilização financeira indispensável à recuperação económica

D) Consolidar as estruturas produtivas, combater o desemprego e expandir a produção

E) Promover uma maior justiça na distribuição dos rendimentos

F) Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade de vida

G) Afirmar uma política de independência nacional e de cooperação internacional a favor da paz

IV – Considerações finais

# ANEXO 12



## **Programa do II Governo Constitucional**

I — Introdução

II — Enquadramento político-constitucional e pressupostos políticos

III — Objectivos e políticas do Governo

A) Consolidar o Estado democrático

1 — Organização e funcionamento do Governo

2 — Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

3 — Poder local

4 — Reforma administrativa

5 — Comunicação social

6 — Garantia da igualdade perante a lei

7 — Condição feminina

B) Organização da economia

1 — Introdução

2 — O papel do Plano e do mercado na regulação da economia

3 — Dinamização e racionalização do sector empresarial do Estado

4 — Estímulo ao sector privado

5 — Apoio ao sector da propriedade social, designadamente ao sector cooperativo

6 — Promoção e enquadramento do investimento estrangeiro

C) Programa económico de estabilização para 1978

1 — Introdução, justificação e objectivos

2 — Política de balança de pagamentos

3 — Política orçamental

4 — Política monetária e financeira

5 — Política de combate à inflação e política de rendimentos

6 — Compatibilização do programa de estabilização com as perspectivas da política social e da política de desenvolvimento a médio prazo

D) Política de desenvolvimento económico e social a médio prazo

1 — Adesão às comunidades europeias

2 — Estratégia do desenvolvimento

3 — Política de orientação do investimento

4 — Desenvolvimento regional

E) Políticas sectoriais

1 — Introdução

2 — Agricultura e pescas

3 — Indústria e energia

4 — Comércio e turismo

5 — Transportes e comunicações

6 — Trabalho, emprego e formação profissional

F) Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade da vida

1 — Justiça

2 — Administração interna

3 — Educação e cultura

4 — Segurança social e saúde (situação e determinantes da acção)

5 — Habitação, obras públicas e ambiente

6 — Desalojados

7 — Reabilitação de deficientes

G) Política de independência nacional e de cooperação a favor da paz

1 — Defesa nacional

2 — Política externa

3 — Cooperação com os países de expressão portuguesa

4 — Política de emigração

IV — Considerações finais

# ANEXO 13

## **Programa do III Governo Constitucional**

### **I. Introdução**

### **II. Principais objectivos da acção governativa**

#### **1. Pressupostos e condicionantes**

#### **2. Grandes objectivos**

##### **2.1. Políticos**

##### **2.2. Económicos**

##### **2.3. Sociais e Administrativos**

### **III. Política Económica Geral**

#### **1. Orientações gerais**

#### **2. Política de balança de pagamentos**

#### **3. Política de combate à inflação**

#### **4. Política monetária e de crédito**

#### **5. Política orçamental**

#### **6. Política de investimentos**

#### **7. Política regional**

#### **8. Sector Empresarial de Estado**

#### **9. Sector privado**

#### **10. Adesão às Comunidades**

### **IV. Políticas Sectoriais**

#### **1. Políticas sectoriais no domínio produtivo**

##### **1.1. Agricultura e Pescas**

##### **1.2. Indústria e Energia**

##### **1.3. Comércio e Turismo**

##### **1.4. Transportes e Comunicações**

##### **1.5. Seguros**

#### **2. Políticas sectoriais no domínio social e administrativo**

##### **2.1. Comunicação Social**

##### **2.2. Trabalho**

##### **2.3. Justiça**

##### **2.4. Administração Interna**

##### **2.5. Desalojados**

##### **2.6. Educação e Cultura**

##### **2.7. Segurança Social e Saúde**

##### **2.8. Habitação, Obras Públicas e Ambiente**

##### **2.9. Política de Reabilitação de Deficientes**

- 3. Política de Defesa
- 4. Política externa
- 5. Macau
- V. Regiões Autónomas
- VI. Administração Pública

# ANEXO 14

## **Programa do IV Governo Constitucional**

Introdução

I - Linhas Gerais da Acção Governativa

II - Política económico-social

III - Aspectos sectoriais

A. Matérias dependentes da Presidência do Conselho de Ministros

1. Cultura

2. Cooperativismo

3. Desalojados

4. Condição Feminina

5. Reabilitação de deficientes

6. Combate à Droga

7. Relações com as Regiões Autónomas

8. Macau

9 Administração Pública

B. Políticas departamentais

1. Defesa Nacional

2. Finanças e Plano

3. Administração Interna

4. Justiça

5. Negócios Estrangeiros

6. Agricultura e Pescas

7. Indústria e Tecnologia

8. Comércio e Turismo

9. Trabalho

10. Educação e Investigação Científica

11. Assuntos Sociais

12. Transportes e Comunicações

13. Habitação e Obras públicas

14. Comunicação Social

# ANEXO 15



## **Programa do V Governo Constitucional**

I. Referências políticas do V Governo Constitucional

II. Perspectivas globais

III. Objectivos por áreas de problemas

1. Objectivos na área económica

2. Objectivos na área social

3. Objectivos na área cultural

4. Objectivos no domínio de segurança interna, da defesa nacional e da justiça

5. Objectivos no domínio das relações externas

6. Objectivos no domínio da gestão financeira

7. Objectivos no domínio da Administração Local

8. Objectivos no âmbito da Administração Pública

IV. Medidas sectoriais

Preâmbulo

1. Medidas na área económica

2. Medidas na área social

3. Medidas na área cultural

4. Medidas no âmbito de segurança interna e da justiça

5. Medidas no âmbito das relações externas

6. Medidas no âmbito de gestão financeira

7. Medidas no âmbito da Administração Local

8. Medidas no âmbito da Administração Pública

V. Preparação das eleições intercalares

# ANEXO 16

## **Programa do VI Governo Constitucional**

I. Organização do Estado democrático

2. Reforma Administrativa

3. Administração Interna

4. Justiça

5. Negócios Estrangeiros

6. Defesa Nacional

II. Política económica e social

7. Política económica global

8. Agricultura e Pescas

9. Comércio e Turismo

10. Indústria e Energia

11. Habitação e Obras Públicas

12. Transportes e Comunicações

13. Trabalho

14. Assuntos Sociais

III. Educação e qualidade de vida

15. Educação e Ciência

16. Cultura

17. Comunicação Social

18. Ordenamento e Ambiente

# ANEXO 17

## **Programa do VII Governo Constitucional**

Estabilidade democrática e modernização da sociedade

### Capítulo I

Grandes opções

1. Política nacional
2. Política económica global
3. Integração europeia

### Capítulo II

Organização do Estado

1. Reforma administrativa
2. Administração interna
3. Justiça
4. Negócios estrangeiros
5. Defesa nacional

### Capítulo III

Progresso económico e social

1. Agricultura
2. Pescas
3. Comércio
4. Turismo
5. Indústria e energia
6. Habitação e obras públicas
7. Transportes e comunicações
8. Trabalho
9. Emprego

### Capítulo IV

Melhoria da qualidade de vida

1. Educação e ciência
2. Assuntos sociais
3. Qualidade de vida
4. Cultura

# ANEXO 18

## **Programa do VIII Governo Constitucional**

### Introdução

#### Capítulo I - Construir o Estado de Direito democrático

1. Reforma administrativa
2. Administração interna
3. Justiça
4. Regiões autónomas
5. Comunicação social
6. Negócios estrangeiros
7. Macau
8. Defesa nacional

#### Capítulo II - Recuperar e desenvolver a economia

1. Política económica global
2. Integração europeia
3. Agricultura
4. Comércio
5. Pescas
6. Indústria, energia e exportação
7. Turismo

#### Capítulo III - Promover o reformismo social

1. Pressupostos de uma política reformista
2. Cultura e coordenação científica
3. Qualidade de vida
4. Habitação, obras públicas, transportes e comunicações
5. Educação
6. Assuntos sociais
7. Trabalho e emprego
8. Fomento cooperativo

# ANEXO 19



## **Programa do IX Governo Constitucional**

### **I – Construção do Estado Democrático**

#### **A – Introdução**

#### **B – Principais orientações de carácter geral**

##### **1 – Defesa nacional**

##### **2 – Administração interna e segurança**

##### **3 – Política externa**

##### **4 – Justiça**

##### **5 – Administração Pública e modernização administrativa**

##### **6 – Comunicação social**

##### **7 – Ciência e tecnologia**

### **II – Política de solidariedade social**

#### **1 – Abrir o futuro à juventude**

#### **2 – A posição e o papel da mulher**

#### **3 – Cidadãos de terceira idade, não de terceira classe**

#### **4 – Política de reabilitação**

#### **5 – Fomento cooperativo**

### **III – Estabilização financeira e desenvolvimento económico**

#### **1 – Orientação da política económica geral**

#### **2 – Integração europeia**

#### **3 – Políticas orçamental e fiscal**

#### **4 – Sector empresarial do Estado**

#### **5 – Política de investimentos e plano**

#### **6 – Política de rendimentos e preços**

#### **7 – Políticas monetária, financeira e cambial**

### **IV – Sector produtivo**

#### **1 – Agricultura, florestas e alimentação**

#### **2 – Uma nova concepção dos problemas do mar**

#### **3 – Indústria e energia**

#### **4 – Comércio e turismo**

#### **5 – Equipamento social**

### **V – Sector social e cultural**

#### **1 – Trabalho e segurança social**

#### **2 – Política de saúde**

#### **3 – Política de educação**

#### **4 – Política cultural**

#### **5 – Ordenamento do território e ambiente. Desportos. Defesa dos consumidores**

# ANEXO 20

## **Programa do X Governo Constitucional**

### **I – Organizar o Estado**

1. Defesa nacional
2. Segurança interna
3. Justiça
4. Poder local
5. Política externa
6. Modernização administrativa

### **II – Desenvolver a economia**

1. Política económica global
2. Planeamento e desenvolvimento regional
3. Agricultura e pescas
4. Indústria e energia
5. Comércio
6. Transportes e comunicações
7. Turismo
8. Fomento cooperativo

### **III – Promover o bem-estar social**

1. Trabalho, emprego e formação profissional
2. Construção e habitação
3. Saúde
4. Segurança social

### **IV – Valorizar os recursos humanos**

1. Educação
2. Cultura
3. Comunicação social
4. Comunidades portuguesas
3. Juventude
4. Desporto

# ANEXO 21

## **Programa do XI Governo Constitucional**

I - Organizar o Estado. Fortalecer a democracia

1 – Defesa Nacional

2 – Justiça

3 – Administração interna

- Segurança Interna

- Legislação Eleitoral

4 – Política Externa

- Integração Europeia

- Cooperação

5 – Regionalização e Poder Local

6 – Modernização Administrativa

II – Modernizar o País. Criar mais riqueza

1 – Política Económica Global

2 – Planeamento e desenvolvimento do território

- Ordenamento do território

3 – Sector Empresarial do Estado

4 – Sector cooperativo

5 – Agricultura

6 – Pescas

7 – Indústria e energia

8 – Construção

9 – Transportes e comunicações

- Vias de comunicação

- Transportes interiores

- Transportes exteriores

- Comunicações

10 – Comércio

11 – Turismo

III - Promover o bem-estar. Reforçar a solidariedade

1 – Saúde

2 – Emprego e formação profissional

3 – Segurança Social

4 – Habitação

5 – Ambiente e recursos naturais

6 – Defesa do consumidor

#### IV - Preparar o futuro. Apostar nos portugueses

1 – Educação

2 – Cultura

3 – Ciência e tecnologia

4 – Comunicação social

5 – Juventude

6 – Família

7 – Condição feminina

8 – Comunidades portuguesas

9 – 500 anos dos Descobrimentos

10 – Desporto

# ANEXO 22

## **Programa do XII Governo Constitucional**

### **I - Modernizar o Estado. Afirmar Portugal**

#### **1 – Defesa nacional**

1.1. Política de Defesa Nacional; 1.2. Relações Externas de Segurança e Defesa;

1.3. Componente Militar da Defesa Nacional; 1.4. Componentes não militares

#### **2 – Justiça**

2.1. Actividade. Legislativa; 2.2. Política Judiciária; 2.3. Combate à Criminalidade e Reinserção Social; 2.4. Sistema Prisional; 2.5. Registos e Notariado; 2.6. Formação e Informação

#### **3 – Administração interna**

3.1. Segurança Interna; 3.2. Vigilância de Fronteiras; 3.3. Protecção Civil; 3.4. Legislação Eleitoral; 3.5. Lei dos Partidos Políticos

#### **4 – Política externa**

4.1. Objectivos. Gerais; 4.2. Presidência Portuguesa da CEE; 4.3. Relações Bilaterais; 4.4. Cooperação; 4.5. Promoção da Língua e da Cultura Portuguesas; 4.6. Timor-Leste

#### **5 – Modernização da Administração pública**

#### **6 – Regiões Autónomas**

#### **7 – Poder local e regionalização**

7.1. Regionalização; 7.2. Municípios e Freguesias

### **II - Uma economia de mercado para o desenvolvimento económico e social**

#### **1 – Objectivos da política económica**

1.1. Uma Economia Moderna e uma Sociedade Solidária; 1.2. Assegurar a Convergência com a Comunidade Europeia

#### **2 – Diálogo e concertação social**

#### **3 – Política orçamental**

#### **4 – Políticas financeiras estruturais**

4.1. Política Monetária e Cambial; 4.2. Privatizações e Função Accionista do Estado; 4.3. Mercado de Capitais; 4.4. Sistema Financeiro; 4.5. Projecção. Externa

#### **5 – Planeamento e desenvolvimento regional**

5.1. Planeamento; 5.2. Investimento Público e instrumentos Financeiros de Apoio; 5.3. Linhas de Actuação

#### **6 – O sistema de transportes, obras públicas e comunicações**

6.1. Transportes; 6.2. Sistema Rodoviário; 6.3. Construção Civil; 6.4. O sector das comunicações

#### **7 – Agricultura**



7.1. Modernização da Agricultura; 7.2. A Estrutura Fundiária e o Tecido Empresarial Agrícola; 7.3. Organizações Agrícolas e Interprofissionais; 7.4. Desenvolvimento Rural e Redução das Assimetrias Regionais; 7.5. Sector Agro-Industrial e Agro-Comercial e Qualidade dos Produtos Alimentares

8 – Indústria

8.1. Indústria Transformadora; 8.2. Indústria Extractiva

9 – Energia

10 – Comércio

10.1 Na Área do comércio Interno; 10.2 Na Área do Comércio Externo

11 – Internacionalização das empresas – investimento português no estrangeiro e investimento directo estrangeiro

12 – Turismo

12.1 Do Lado da Oferta; 12.2 Do Lado da Procura

13 – Transportes marítimos, portos e pescas

13.1 Transportes marítimos e Navegação; 13.2 Portos; 13.3 Pescas

14 – Sector cooperativo

III - Apostar no homem. Valorizar o futuro

1 – Cultura

2 – Educação

2.1. Apoio social no sistema Educativo; 2.2. Ensino Básico, Secundário, Tecnológico, Artístico e Profissional; 2.3. Ensino Superior e Investigação; 2.4. Administração e Gestão do Sistema Educativo

3 – Juventude

4 – Desporto

5 – Formação profissional

6 – Ciência e tecnologia

7 – Comunicação social

8 – Comunidades portuguesas

9 – Descobrimientos

IV - Reforçar a solidariedade. Melhorar a qualidade de vida

1 – Família

2 – Segurança social

3 – Deficientes

4 – Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres

5 – Saúde

6 – Emprego

7 – Habitação

8 – Ambiente e recursos naturais

9 – Ordenamento do território

10 – Defesa do consumidor

# ANEXO 23

## **Programa do XIII Governo Constitucional**

### **Introdução**

#### **I - Área política e de Reforma do Estado**

- 1 – Justiça
- 2 – Administração Interna
- 3 – Defesa Nacional
- 4 – Regionalização
- 5 – Planeamento e Administração do Território
- 6 – Reforma da Administração Pública
- 7 – Regiões Autónomas
- 8 - Juventude, Desporto, Comunicação Social
- 9 - Toxicodependência

#### **II - Política Externa**

- 1 – Caracterização Global
- 2 – União Europeia
- 3 – Cooperação para o Desenvolvimento
- 4 – Comunidades Portuguesas
- 5 – Timor
- 6 – Macau

#### **III - Economia e desenvolvimento**

- 1 – Novo rumo, nova visão
- 2 – Participar na UEM
- 3 – Política Orçamental e Privatizações
- 4 – Política de rendimentos e concertação estratégica
- 5 – Agricultura e desenvolvimento rural, pescas e aquacultura
- 6 – Indústria, energia, comércio e turismo
- 7 - Equipamento Social
- 8 - Ambiente

#### **IV - Políticas sociais**

- 1 – Solidariedade e Segurança Social
- 2 – Política de Saúde
- 3 – Emprego, Formação Profissional e Relações do Trabalho

#### **V - Educação, Ciência e Cultura**

- 1 - Educação
- 2 - Ciência e Tecnologia
- 3 - Sociedade da informação
- 4 – Cultura

# ANEXO 24

## **Programa do XIV Governo Constitucional**

### **I Capítulo – Introdução**

### **II Capítulo – Duas grandes apostas transversais: A sociedade da informação e do conhecimento e a igualdade de oportunidades**

#### **A) A sociedade da informação e do conhecimento**

#### **B) A igualdade de oportunidades**

### **III Capítulo – Uma nova geração de políticas sociais**

#### **A) Um objectivo nacional de modernidade e coesão: Gerar emprego, valorizar as pessoas, apoiar as famílias, prevenir e diminuir fracturas sociais**

As novas apostas para um novo grande objectivo nacional

Continuar a aposta na educação e na formação, promovendo o emprego de qualidade, a melhoria da produtividade e a empregabilidade

Promover uma sociedade para todos, melhorando os níveis de garantia dos direitos sociais

As reformas da saúde e da segurança social

#### **B) A Saúde, a nova prioridade da política social**

Aumentar os recursos consignados

Um sistema de saúde mais eficiente e de qualidade reconhecida

Acesso à saúde em condições de equidade social, de eficiência na gestão e com garantia de qualidade

#### **C) Educação, formação e emprego: Apostar no futuro, corrigir os efeitos dos erros do passado**

Uma educação com novos meios e outras ambições

Criar para todos novas oportunidades de educação, formação e valorização profissional

Promover um emprego de qualidade, melhorar a produtividade e desenvolver as políticas activas de emprego

#### **D) Prosseguir na garantia de direitos sociais fundamentais**

Combater as desigualdades sociais

Promover uma política de desenvolvimento social

Resolver as carências habitacionais, garantir o acesso à habitação

Renovar as políticas de conciliação entre a vida familiar e profissional e de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres

Prosseguir uma política de apoio aos idosos

Prosseguir a reforma da protecção de crianças e jovens em risco

Melhorar a inserção das pessoas com deficiência

Desenvolver a nova política para a toxicodependência

#### **E) Reforçar a sustentabilidade dos sistemas sociais, prosseguir a reforma da**

segurança social

Servir melhor todos os cidadãos

Uma nova protecção social, viável e legitimada pelos cidadãos

Por uma segurança social forte e para todos no século XXI

IV Capítulo – Desenvolvimento, emprego e bem-estar: Uma economia moderna e

competitiva

A) O novo perfil da política económica

B) O território português: Factor de bem-estar dos cidadãos e de competitividade

da economia

C) A competitividade das empresas

D) Um novo contrato entre o Estado e o mercado

V Capítulo – A qualidade da democracia

A) Melhorar a relação das pessoas com as instituições políticas

B) Uma sociedade mais segura e uma justiça eficaz

Uma sociedade mais segura

C) Uma justiça eficaz para garantir os direitos e a segurança dos cidadãos

D) Organização territorial do Estado: Uma nova visão

E) Uma nova relação do Estado com o cidadão

F) Afirmação da identidade nacional no contexto europeu e mundial – política

externa

Caracterização global

Cooperação para o Desenvolvimento

Assuntos Europeus

Uma política de efectiva promoção das Comunidades Portuguesas

Expansão da língua portuguesa no mundo

G) A defesa como elemento estruturante da identidade nacional e da afirmação de

Portugal no mundo

A política de defesa nacional num momento de viragem na cena

internacional

Consolidar uma política de defesa adequada à salvaguarda dos interesses

nacionais

Medidas de acção governativa

H) Consolidação das autonomias regionais

I) Uma nova aposta na ciência e na cultura, uma renovada atenção às estruturas

comunicacionais

Uma política de ciência e tecnologia para o desenvolvimento do País

Uma política de cultura assente nos valores da cidadania

O papel essencial conferido às estruturas comunicacionais

# ANEXO 25



## **PROGRAMA DO XV GOVERNO CONSTITUCIONAL**

### **ÍNDICE**

#### **Introdução**

#### **I**

#### **UM ESTADO COM AUTORIDADE, MODERNO E EFICAZ**

1 – Defesa Nacional

2 – Política Externa

3 – Administração Interna

4 – Justiça

5 – Administração Pública

6 – Autonomia Regional

7 – Descentralização

#### **II**

#### **SANEAR AS FINANÇAS PÚBLICAS. DESENVOLVER A ECONOMIA**

1 – Finanças Públicas

2 – Economia

3 – Obras Públicas e Transportes

4 – Indústria, Comércio e Serviços

3

5 – Turismo

6 – Agricultura

7 – Pescas

8 – Política energética

9 – Telecomunicações

#### **III**

#### **INVESTIR NA QUALIFICAÇÃO DOS PORTUGUESES**

1 – Educação

2 – Ciência e Ensino Superior

3 – Trabalho e Formação

4 – Cultura

5 – Comunicação Social

6 – Sociedade de Informação

#### **IV**

#### **REFORÇAR A JUSTIÇA SOCIAL. GARANTIR**

#### **A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

1 – Saúde

2 – Segurança Social

4

3 – Família

4 – Igualdade

5 – Minorias Étnicas e Imigração

6 – Juventude

7 – Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente

8 – Habitação

9 – Desporto

10 – Defesa do Consumidor

# ANEXO 26

## **PROGRAMA DO XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL**

### **ÍNDICE**

#### **Introdução**

#### **UM ESTADO COM AUTORIDADE, MODERNO E EFICAZ**

- 1 – Defesa Nacional
- 2 – Política Externa
- 3 – Administração Interna
- 4 – Justiça
- 5 - Administração Pública
- 6 - Autonomia Regional
- 7 - Descentralização
- 8 – Assuntos do Mar

### **II**

#### **APOSTAR NO CRESCIMENTO E GARANTIR O RIGOR**

- 1 – Finanças Públicas
- 2 – Economia
- 3 – Trabalho, Emprego e Formação
- 4 – Turismo
- 5 – Agricultura
- 6 – Florestas
- 7 – Pescas
- 8 – Obras Públicas e Transportes
- 9 – Política energética
- 10 – Comunicações

### **III**

#### **REFORÇAR A JUSTIÇA SOCIAL**

#### **GARANTIR A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

- 1 – Saúde
- 2 – Segurança Social
- 3 – Família e Criança
- 4 – Igualdade
- 5 – Imigração
- 6 – Ambiente e Ordenamento do Território
- 7 – Cidades, Desenvolvimento Regional e Administração Local
- 8 – Habitação
- 9 – Defesa do Consumidor

#### IV

#### INVESTIR NA QUALIFICAÇÃO DOS PORTUGUESES

1 – Cultura

2 – Educação

3 – Ensino Superior

4 – Ciência e Inovação

5 – Sociedade da Informação e do Conhecimento

6 – Comunicação Social

7 – Juventude

8 – Desporto

# ANEXO 27

# Programa do XVII

## Governo Constitucional

ndice

INTRODUÇÃO .....	6
CAPÍTULO I	
UMA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO PARA A PRÓXIMA DÉCADA.....	9
I. VOLTAR A ACREDITAR.....	
1. Uma estratégia mobilizadora para mudar Portugal.....	9
2. Aproveitar as oportunidades oferecidas pelo quadro europeu .....	11
II. UM PLANO TECNOLÓGICO PARA UMA AGENDA DE CRESCIMENTO.....	11
1. Mobilizar Portugal para a Sociedade da Informação .....	12
2. Imprimir um novo impulso à inovação.....	14
3. Vencer o atraso científico e tecnológico.....	17
4. Qualificar os portugueses.....	20
III. PROMOVER A EFICIÊNCIA DO INVESTIMENTO E DAS EMPRESAS.....	2
1. Apoiar o desenvolvimento empresarial .....	23
2. Desenvolver parcerias para a inovação e o emprego.....	25
3. Desburocratizar e criar um bom ambiente para os cidadãos e para as empresas.....	26
4. Estimular a concorrência, garantir a regulação.....	27
5. Melhorar a governação societária .....	28
IV. CONSOLIDAR AS FINANÇAS PÚBLICAS .....	2
1. Falar verdade sobre a situação actual .....	29
2. Uma estratégia de consolidação orçamental .....	30
3. Revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento .....	32
4. Transparência das contas públicas.....	33
5. Novo processo orçamental.....	33
6. Qualificar o investimento público.....	34
7. Política fiscal.....	35
V. MODERNIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA UM PAÍS EM CRESCIMENTO.	38
1. Facilitar a vida aos cidadãos e às empresas .....	39
2. Qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho.....	39
3. Adequar a Administração aos objectivos de crescimento.....	40

## CAPÍTULO II

NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	42
I. MAIS E MELHOR EDUCAÇÃO .....	
1. Educação de infância, ensino básico e ensino secundário.....	42
2. Ensino superior.....	49
II. VALORIZAR A CULTURA .....	
1. Um compromisso pela cultura.....	54
2. Favorecer o funcionamento em rede.....	55
3. Esclarecer regulamentações e missões.....	56
4. Livro e leitura, audiovisual - duas áreas de particular relevância .....	58
5. Afirmar Portugal no Mundo.....	59
III. MERCADO DE TRABALHO E EMPREGO .....	
1. Qualificar as pessoas e promover o emprego.....	60
2. Adaptar as empresas e o trabalho .....	61
3. Tornar o trabalho um factor de cidadania social .....	62
4. Reforçar o papel da economia social .....	64
IV. PROTECÇÃO SOCIAL E COMBATE À POBREZA: MAIS FUTURO, MELHOR PRESENTE.....	
1. Um sistema de Segurança Social sustentável.....	66
2. Uma nova fronteira do combate à pobreza e à exclusão.....	67
3. Reforçar a protecção social, com mais rigor e mais justiça .....	71
4. Gerir os recursos presentes para melhor garantir o futuro .....	73
5. Os regimes complementares como instrumento de melhoria das pensões .....	74
6. Mais informação, menos burocracia, mais transparência.....	74
V. SAÚDE: UM BEM PARA AS PESSOAS.....	
1. Mais e melhor Saúde.....	75
2. Toxicodependências.....	77
3. VIH/SIDA .....	78
4. Um sistema justo e flexível.....	79
5. Um SNS bem gerido.....	81
VI. FAMÍLIAS, IGUALDADE E TOLERÂNCIA .....	
1. Novas políticas para as famílias.....	84
2. Combate à violência doméstica.....	86
3. Igualdade de género.....	87
4. Uma política de verdade para a Interrupção Voluntária da Gravidez .....	88
5. Política de não discriminação.....	88
VII. PARA UMA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO INCLUSIVA.....	89
VIII. POLÍTICAS DE JUVENTUDE: EDUCAR PARA A CIDADANIA, PROMOVER A	



PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	
CAPÍTULO III	
QUALIDADE DE VIDA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	93
I. MAIS QUALIDADE AMBIENTAL E MELHOR ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.....	93
1. Ambiente e ordenamento do território no centro da estratégia de desenvolvimento.....	93
2. Para uma convergência ambiental com a Europa .....	93
3. Promover a coesão territorial, favorecer o desenvolvimento das regiões .....	95
4. Três condições para a coordenação das políticas territoriais .....	96
II. QUALIFICAR AS CIDADES E MELHORAR O ACESSO À HABITAÇÃO.....	99
1. Dinamizar a política de cidades.....	99
2. Três eixos para uma política de habitação.....	100
III. CINCO ÁREAS DECISIVAS PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	
1. Mobilidade e comunicação.....	102
2. Energia .....	108
3. Turismo.....	110
4. Agricultura e desenvolvimento rural .....	113
5. Mar e pescas .....	117
IV. MAIS E MELHOR DESPORTO .....	
1. Uma visão de serviço público do desporto.....	120
2. Generalizar a prática desportiva em segurança.....	121
3. Modernizar e melhorar a qualidade do desporto português .....	121
4. Dimensão internacional do desporto português.....	122
5. Partilha de competências entre Administração Pública e Movimento Associativo .....	122
V. RELANÇAR A DEFESA DOS CONSUMIDORES .....	123
VI. MODERNIZAR A ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL AUTÁRQUICA .....	126
VII. REGIÕES AUTÓNOMAS: DESENVOLVIMENTO E COESÃO.....	129

# ANEXO 28

# PROGRAMA DO XVIII

## GOVERNO CONSTITUCIONAL

### NDICE

#### Introdução

1. Um Programa de ambição para o futuro 4
2. Uma atitude de confiança, determinação e iniciativa 5
3. O progresso que o País fez 5
4. A recuperação económica interrompida pela crise internacional 6
5. Prioridades claras para o futuro 6

#### I – Economia, Emprego e Modernização

1. Linhas gerais da política económica 7
2. Relançar a economia, promover o emprego 8
3. Modernizar Portugal 17
4. Regular o mercado, defender os consumidores 38
5. Prosseguir a consolidação das finanças públicas 41

#### II – Conhecimento e Cultura

1. Mais e melhor educação para todos 47
2. Um contrato de confiança com o Ensino Superior 52
3. Renovar o compromisso com a Ciência 55
4. Investir na Cultura 57

#### III – Políticas Sociais

1. Mais protecção social 62
2. Apoiar as famílias e a natalidade 67
3. Saúde: um valor para todos 68
4. Integração dos imigrantes 79
5. Mais igualdade, combater as discriminações 80
6. Uma política integrada de Juventude 83

#### PROGRAMA DO XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL 3

2009-2013

#### IV - Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida

1. Desenvolvimento Sustentável e Ambiente 86
2. Ordenamento do Território e Cidades 89
3. Uma estratégia para a Habitação 90
4. Desenvolvimento regional e coesão do território 91
5. Mais desporto, melhor qualidade de vida 91

V - Administração Autárquica

Aprofundar a descentralização, uma administração autárquica para o Séc. XXI 95

VI - Regiões Autónomas

Aprofundar a autonomia 99

VII - Justiça, Segurança e Qualidade da Democracia

1. Justiça 101

2. Combate à corrupção 108

3. Segurança 109

4. Segurança Rodoviária e Protecção Civil 112

5. Modernizar o sistema político, qualificar a democracia 113

6. Comunicação Social 115

VIII - Defesa Nacional, Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas

1. Defesa Nacional 118

2. Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas 122

# ANEXO 29

# PROGRAMA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL

## ÍNDICE

### **I. Confiança, Responsabilidade, Abertura 8**

### **II. O Desafio da Mudança 11**

Racionalização das estruturas do Governo 3

Controlo e Gestão 15

Regulação 19

### **III. Finanças Públicas e Crescimento 21**

Finanças Públicas e Administração do Estado 21

Objectivos estratégicos 22

Medidas 23

Enquadramento Prévio: 23

Orçamento 23

Tesouro e Finanças 25

Assuntos Fiscais 27

Receita fiscal 27

Desvalorização e competitividade fiscal 28

Combate à fraude e evasão fiscal e reforma da justiça tributária 28

Administração Pública 29

Objectivos estratégicos 29

Medidas 30

Economia e Emprego 31

Emprego e Mercado de Trabalho 31

Apoios e incentivos à reestruturação e renovação do tecido empresarial 36

Inovação, Empreendedorismo e Internacionalização 37

Recuperação e dinamização dos clusters tradicionais de exportação 40

Aposta na indústria transformadora e nos bens e serviços transaccionáveis 40

Estímulos específicos às Micro, Pequenas e Médias Empresas 41

Investimento Directo Estrangeiro	42
Transporte, Infra-estruturas e Comunicações	43
Infra-estruturas rodoviárias	45
Portos, aeroportos e logística	45
Transportes	46
Telecomunicações e serviços postais	48
Mercado de arrendamento	48
Mercado de energia e política energética	49
Turismo	51
Marcas, Mercados e Produtos. Turísticos	52
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	52
Objectivos estratégicos	52
Agricultura	52
Florestas	53
Mar	53
Ambiente	53
Ordenamento do Território	54
Medidas	54
Agricultura	54
Florestas	57
Mar	57
Ambiente	58
Ordenamento do Território	60
<b>IV. Cidadania e Solidariedade</b>	<b>63</b>
Justiça	63
Objectivos estratégicos	63
Medidas	64
Administração Interna	70
Administração Local e Reforma Administrativa	74
Saúde	77
Objectivos estratégicos	78
Medidas	78
Qualidade e acesso efectivo aos cuidados de saúde	78
Regulação do sector	79
Linhas de orientação clínica	80
Acreditação dos serviços do SNS	80
Sustentabilidade económica e financeira do sistema de saúde	80
Melhorar o desempenho e aumentar o rigor da gestão nas Unidades Públicas	

de Saúde	81
Política do medicamento	82
Um maior protagonismo dos cidadãos na utilização e gestão activa do sistema	83
Melhorar a informação e o conhecimento do sistema de saúde	84
Melhorar a transparência da informação em saúde	85
Aprofundar a cooperação no domínio da saúde com a CPLP	85
Segurança Social e Solidariedade	85
Objectivos estratégicos	86
Programa de Emergência Social	87
Combater a Pobreza e Reforçar a Inclusão e a Coesão Sociais	87
Economia Social	88
Família e Natalidade	89
Promover a Sustentabilidade da Segurança Social	89
Medidas	90
Programa de Emergência Social	90
Combater a Pobreza e Reforçar a Inclusão e a Coesão Sociais	91
Economia Social – Reconhecer o trabalho de quem está no terreno e aproveitar ao máximo as suas capacidades instaladas	94
Família e Natalidade	95
Assegurar a sustentabilidade da segurança social e garantir a capacidade de escolha para as gerações mais novas	96
Comunicação Social	98
Igualdade de género, violência doméstica e integração de populações imigrantes e nómadas	99
Desporto e Juventude	100
Objectivos estratégicos	100
Medidas	101
<b>V. Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional</b>	<b>104</b>
Negócios Estrangeiros	104
Objectivos estratégicos	104
Medidas	105
Reforçar a Diplomacia Económica	105
Evoluir nas Relações Bilaterais e Multilaterais	106
Valorizar as Comunidades Portuguesas	109
Defesa Nacional	109
Objectivos estratégicos	110
Medidas	110
<b>VI. O Desafio do Futuro</b>	<b>113</b>



Educação	113
Ensino Pré-Escolar, Básico e Secundário	113
Objectivos estratégicos	113
Medidas	114
Motivar e desenvolver os recursos humanos da educação	115
Estabilidade e dignificação da profissão docente	115
Desenvolver e consolidar uma cultura de avaliação a todos os níveis do sistema de ensino	116
Racionalização da rede de oferta de ensino	116
Gestão descentralizada da rede de estabelecimentos de ensino	117
Orientar a organização do Ministério da Educação para os resultados	117
Desenvolver e aperfeiçoar o ensino pré-escolar	118
Melhorar a qualidade das aprendizagens no 1.º Ciclo	118
Aumentar o sucesso escolar no 2.º e 3.º Ciclos	119
Apostar fortemente no ensino técnico e na formação profissional	119
Ensino Superior	119
Objectivos estratégicos	120
Medidas	120
Ciência	121
Objectivos estratégicos	123
Medidas	123
Cultura	124
Objectivos estratégicos	124
Medidas	124
Estrutura da Secretaria de Estado da Cultura	125
Sector do livro, da leitura e da política da Língua	126
Nas artes e no apoio às artes	127
Património	128
Indústrias criativas, direitos dos criadores e produtores	129
Produtos, competências e serviços de excelência desenvolvidos no mercado nacional	131
Promoção de novos clusters estratégicos	132
Saúde - Incluir Portugal como destino para tratamento de doenças crónicas	132
Educação e conhecimento	132
Tecnologia e entretenimento	133

# ANEXO 30

PROGRAMA DO XX  
GOVERNO  
CONSTITUCIONAL

**2015 – 2019**



## ÍNDICE

ESTABILIDADE, RESPONSABILIDADE, COMPROMISSO .....	2
<b>I - RESPONDER AO DESAFIO DEMOGRÁFICO</b>	
1. FAMÍLIA E NATALIDADE.....	9
2. ENVELHECIMENTO ATIVO .....	11
3. REGRESSO DE EMIGRANTES .....	12
<b>II – VALORIZAR AS PESSOAS .....</b>	<b>13</b>
1. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO.....	13
1.1. LIBERDADE DE EDUCAÇÃO E INTEGRAÇÃO NAS COMUNIDADES LOCAIS .....	14
1.2. INOVAR PARA DIFERENCIAR .....	14
1.3. SUCESSO EDUCATIVO .....	15
1.4. VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO .....	16
1.5. CULTURA DE AVALIAÇÃO CONSEQUENTE.....	16
1.6. POLÍTICA INTEGRADA PARA A INFÂNCIA .....	17
1.7. VALORIZAÇÃO DO ENSINO PROFISSIONAL E VOCACIONAL.....	17
1.8. UMA ESCOLA INCLUSIVA .....	18
1.9. UMA QUALIFICAÇÃO EFETIVA DE ADULTOS .....	18
2. ENSINO SUPERIOR DIVERSIFICADO E ABERTO AO MUNDO .....	19
3. APOSTA NA CIÊNCIA, NA TECNOLOGIA E NA INOVAÇÃO .....	20
4. CULTURA, VALOR DE COESÃO E DESENVOLVIMENTO .....	22
4.1. DIMENSÃO TRANSVERSAL DA CULTURA .....	22
4.2. CULTURA E COESÃO .....	23
4.3. IDENTIDADE E PATRIMÓNIO COMUM.....	23
4.4. ARTES.....	24
4.5. POLÍTICA DA LÍNGUA, ARQUIVOS E BIBLIOTECAS.....	25
<b>III – DEFENDER E REVIGORAR O ESTADO SOCIAL .....</b>	<b>26</b>
1. COMBATER AS DESIGUALDADES .....	26
1.1. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL .....	27
2. SEGURANÇA SOCIAL E SOLIDARIEDADE .....	28
2.1. SUSTENTABILIDADE DOS SISTEMAS PREVIDENCIAIS DE SEGURANÇA SOCIAL.....	28
2.2. ECONOMIA SOCIAL .....	30
2.3. VOLUNTARIADO .....	33
	133



3. SAÚDE MODERNA, COMPETITIVA E COM LIBERDADE DE ACESSO .....	34
3.1. SNS SUSTENTÁVEL, SNS COM FUTURO .....	35
3.2. ACESSO E QUALIDADE DOS CUIDADOS DE SAÚDE .....	36
3.3. REDE DE CUIDADOS DE SAÚDE COERENTE E AO SERVIÇO DOS PORTUGUESES .....	37
3.4. INVESTIR NA SAÚDE DIGITAL, MELHORAR A INFORMAÇÃO, AUMENTAR A EFICIÊNCIA .....	38
3.5. CRIAÇÃO DE CONHECIMENTO E COOPERAÇÃO – APOSTA NA INOVAÇÃO E NA INVESTIGAÇÃO DE SAÚDE .....	38
4. APROFUNDAR A TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE .....	39
5. DESPORTO - APROFUNDAR O MODELO COLABORATIVO .....	40
IV - PROMOVER A COMPETITIVIDADE PARA CRIAR EMPREGO .....	42
1. REFORÇAR A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA NACIONAL .....	42
2. PROMOVER O INVESTIMENTO E A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS .....	44
3. MELHORAR AS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO PELO ESTADO .....	46
4. REDUZIR OS CUSTOS DE CONTEXTO .....	47
5. ENERGIA .....	47
6. DESBUROCRATIZAÇÃO E DIGITALIZAÇÃO .....	48
7. CONSOLIDAR UMA ECONOMIA ASSENTE NO EMPREENDEDORISMO E NA INOVAÇÃO .....	49
8. EXPLORAR AS OPORTUNIDADES GERADAS PELA ECONOMIA VERDE - CRESCIMENTO, INOVAÇÃO E INVESTIMENTO .....	51
9. AFIRMAR A LIDERANÇA NA POLÍTICA DO MAR E NO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA AZUL .....	53
9.1. OBJETIVOS ECONÓMICOS .....	53
9.2. USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO ASSENTE NO CONHECIMENTO .....	53
9.3. INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR .....	54
9.4. ESTRATÉGIA NACIONAL DO MAR E EXTENSÃO DO NOSSO TERRITÓRIO .....	54
10. MANTER O RUMO DA AGRICULTURA PORTUGUESA .....	55



10.1. EXECUÇÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS.....	55
10.2. POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM.....	55
10.3. POSIÇÃO DOS PRODUTORES NA CADEIA DE VALOR .....	56
10.4. INTERNACIONALIZAÇÃO DO AGROALIMENTAR.....	57
10.5. POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR .....	57
10.6. INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA O SETOR .....	58
10.7. MELHORIA DA RELAÇÃO DO ESTADO COM OS AGRICULTORES .....	58
10.8. PROTEÇÃO ANIMAL .....	58
11. PROMOVER O VALOR DA FLORESTA NACIONAL .....	59
11.1. TORNAR O INVESTIMENTO FLORESTAL MAIS ATRATIVO E A REFORÇAR A GESTÃO FLORESTAL .....	59
11.2. INVESTIMENTO FLORESTAL MAIS SEGURO.....	59
11.3. REFORÇAR A INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA O SETOR E PARA O PÚBLICO EM GERAL.....	60
11.4. FOMENTO DA TRANSPARÊNCIA, DA EQUIDADE E DO EQUILÍBRIO AO LONGO DAS FILEIRAS FLORESTAIS .....	60
12. REFORÇAR A APOSTA NA REINDUSTRIALIZAÇÃO .....	60
13. IMPLEMENTAR UMA AGENDA PARA O COMÉRCIO, OS SERVIÇOS E A RESTAURAÇÃO .....	61
14. REFORÇAR A COMPETITIVIDADE DO TURISMO .....	63
14.1. COM O OBJETIVO DE DESBUROCRATIZAR E ULTRAPASSAR A DIMENSÃO SETORIAL DO TURISMO.....	63
14.2. COM O OBJETIVO DE REFORÇAR O PAPEL DOS PRIVADOS NA PROMOÇÃO.....	64
14.3. COM O OBJETIVO DE, NA QUALIFICAÇÃO, TER COMO REFERENCIAL A EMPREGABILIDADE .....	64
14.4. COM O OBJETIVO DE FOMENTAR O CONHECIMENTO, APOSTANDO NA ECONOMIA DIGITAL E INOVAÇÃO .....	65
15. TRANSPORTES, INFRAESTRUTURAS E COMUNICAÇÕES AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO .....	65
15.1. SETOR MARÍTIMO-PORTUÁRIO.....	65
15.2. AEROPORTOS E TRANSPORTE AÉREO .....	66
15.3. TRANSPORTE DE MERCADORIAS.....	67
15.4. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS .....	68



15.5. INFRAESTRUTURAS .....	69
15.6. COMUNICAÇÕES.....	70
15.7. ÁREAS TRANSVERSAIS.....	70
16. MAIS E MELHOR EMPREGO .....	71
16.1. TRABALHO.....	71
16.2. EMPREGO.....	72
16.3. FORMAÇÃO PROFISSIONAL .....	74
16.4. REABILITAÇÃO PROFISSIONAL .....	75
V - ASSEGURAR UM ESTADO RESPONSÁVEL, MAIS PRÓXIMO DAS PESSOAS, MAIS AMIGO DA ECONOMIA .....	77
1. GARANTIR O EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS .....	77
2. CONSOLIDAR A REFORMA FISCAL, REFORÇAR AS GARANTIAS DOS CONTRIBUINTES, COMBATER A FRAUDE E A EVASÃO FISCAL .....	80
2.1. SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA FISCAL E CONTINUAÇÃO DO REFORÇO DAS GARANTIAS DOS CONTRIBUINTES ATRAVÉS DA REFORMA DO PROCESSO E PROCEDIMENTO TRIBUTÁRIO .....	80
2.2. SIMPLIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS, NOMEADAMENTE DAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS .....	80
2.3. SIMPLIFICAÇÃO E ACLARAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES FISCAIS .....	80
2.4. ATRIBUIÇÃO DE UM GESTOR DO CONTRIBUINTE A EMPRESAS, NOMEADAMENTE EM SEDE DE EXECUÇÃO FISCAL OU PROCESSO CONTRAORDENACIONAL.....	81
2.5. TRANSFERÊNCIA DOS PROCESSOS PENDENTES NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS PARA OS TRIBUNAIS ARBITRAIS.....	81
2.6. EXTENSÃO E FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME DE COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS SOBRE O ESTADO .....	81
2.7. CRIAÇÃO DO REGIME GERAL DAS TAXAS E CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS .....	81
2.8. CRIAÇÃO DE UM REGIME DE AUTOLIQUIDAÇÃO DO IVA DEVIDO NAS IMPORTAÇÕES .....	81
2.9. UNIFORMIZAÇÃO DOS PRAZOS DISPONIBILIZADOS AOS CONTRIBUINTES, FACE AOS QUE A AT DISPÕE PARA CORREÇÃO DO APURAMENTO DA SITUAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS CONTRIBUINTES.....	82
2.10. FLEXIBILIZAÇÃO DO SISTEMA DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS	



FISCAIS EM PRESTAÇÕES.....	82
2.11. CONTINUAÇÃO DA REFORMA DO IRS, ATRAVÉS DO REFORÇO DO QUOCIENTE FAMILIAR .....	82
3. PROSSEGUIR A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A VALORIZAÇÃO DOS SEUS RECURSOS .....	83
3.1. FORMAÇÃO E REFORÇO DE COMPETÊNCIAS .....	83
3.2. ESTABILIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL .....	83
3.3. REVISÃO DE CARREIRAS E REFORÇO DOS INSTRUMENTOS DE FLEXIBILIDADE LABORAL.....	84
3.4. REVISÃO DA POLÍTICA REMUNERATÓRIA, PROMOVENDO A VALORIZAÇÃO E A PROMOÇÃO DO MÉRITO .....	85
3.5. MELHORIA DOS MODELOS DE GOVERNAÇÃO .....	85
3.6. REORGANIZAÇÃO E REFORÇO DA EFICIÊNCIA DAS ESTRUTURAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL .....	86
3.7. GESTÃO MAIS EFICAZ DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO .....	87
4. SIMPLIFICAR A VIDA DOS CIDADÃOS E DAS EMPRESAS - MODERNIZAR A ADMINISTRAÇÃO .....	88
5. APROFUNDAR O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO .....	94
5.1. PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO E PARTILHA DE SERVIÇOS ENTRE OS MUNICÍPIOS.....	95
5.2. PROMOVER O NOVO PARADIGMA DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL ORIENTADA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL LOCAL .....	95
5.3. CONSOLIDAR AS REFORMAS, EM ESPECIAL NAS EMPRESAS MUNICIPAIS E NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS LOCAIS.....	96
5.4. AJUSTAMENTO EQUILIBRADO DO MODELO DE FINANCIAMENTO DAS AUTARQUIAS.....	97
5.5. CONSELHO DE CONCERTAÇÃO TERRITORIAL .....	97
VI - GARANTIR A SUSTENTABILIDADE, VALORIZAR OS RECURSOS E O TERRITÓRIO.....	98
1. ÁGUAS, RECURSOS HÍDRICOS E RESÍDUOS .....	98
2. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO .....	100
3. CIDADES SUSTENTÁVEIS .....	100
4. TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE .....	101
5. HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA .....	102
6. BIODIVERSIDADE E SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS .....	103
	137





7. LITORAL .....	104
8. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS .....	104
9. ENERGIA .....	105
VII - APROFUNDAR O ESTADO DE DIREITO E ROBUSTECER AS FUNÇÕES DE SOBERANIA .....	109
1. SISTEMA POLÍTICO MAIS EFICIENTE, MAIS TRANSPARENTE, MAIS VINCULADO E GERADOR DE CONFIANÇA E CREDIBILIDADE .....	109
2. DEFESA NACIONAL .....	110
2.1. GARANTIR A ESTABILIDADE .....	110
3. POLÍTICAS DE SEGURANÇA .....	112
3.1. SEGURANÇA INTERNA .....	112
3.2. SEGURANÇA RODOVIÁRIA .....	114
3.3. PROTEÇÃO CIVIL .....	114
4. JUSTIÇA MAIS CÉLERE, MAIS ÁGIL E MAIS PRÓXIMA DO CIDADÃO .....	115
5. SOCIEDADE MAIS JUSTA, MAIS INCLUSIVA E MAIS PARTICIPADA .....	117
5.1. IGUALDADE DE GÉNERO .....	118
5.2. PREVENIR E COMBATER A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DE GÉNERO .....	119
5.3. TRÁFICO DE SERES HUMANOS .....	120
5.4. INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES .....	121
6. INDEPENDÊNCIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL - ADAPTAÇÃO À NOVA REALIDADE DIGITAL .....	122
6.1. REFORÇAR O PAPEL DA REGULAÇÃO .....	123
VIII - AFIRMAR PORTUGAL NO MUNDO .....	125
1. PORTUGAL NA EUROPA .....	125
2. O ATLÂNTICO .....	129
3. OS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA .....	130
4. COMUNIDADES PORTUGUESAS .....	131
5. OUTRAS DIMENSÕES DA POLÍTICA EXTERNA .....	132

# ANEXO 31



PROGRAMA DO

---

**XXI**

GOVERNO CONSTITUCIONAL

2015 - 2019



## ÍNDICE

<b>I. VIRAR A PÁGINA DA AUSTERIDADE, RELANÇAR A ECONOMIA E O EMPREGO .....</b>	<b>4</b>
1. Aumentar o rendimento disponível das famílias para relançar a economia .....	7
2. Resolver o problema do financiamento das empresas.....	9
3. Promover o emprego, combater a precariedade .....	17
<b>II. UM NOVO IMPULSO PARA A CONVERGÊNCIA COM A EUROPA .....</b>	<b>27</b>
1. Defender uma leitura inteligente da disciplina orçamental .....	28
2. Um novo impulso para a convergência com a Europa.....	36
<b>III. UM ESTADO FORTE, INTELIGENTE E MODERNO .....</b>	<b>40</b>
1. Melhorar a qualidade da democracia .....	41
2. Governar melhor, governar diferente .....	45
3. Garantir a defesa num território alargado.....	50
4. Segurança interna e política criminal .....	55
5. Agilizar a justiça .....	66
6. Fortalecer, simplificar e digitalizar a administração .....	74
7. Assegurar a regulação eficaz dos mercados .....	80
8. Valorizar a autonomia das regiões autónomas.....	85
9. Descentralização, base da reforma do estado .....	87
<b>IV. PRIORIDADE ÀS PESSOAS .....</b>	<b>91</b>
1. Defender o SNS, promover a saúde .....	92
2. Combater o insucesso escolar, garantir 12 anos de escolaridade .....	101
3. Investir na educação de adultos e na formação ao longo da vida .....	112
4. Modernizar, qualificar e diversificar o ensino superior.....	114
5. Reagir ao desafio demográfico.....	120
6. Promover a qualidade de vida.....	126
7. Uma nova geração de políticas de habitação.....	132



<b>V. VALORIZAR O NOSSO TERRITÓRIO</b>	140
1. Mar: uma aposta no futuro	141
2. Afirmar o «interior» como centralidade no mercado ibérico	154
3. Promover a coesão territorial e a sustentabilidade ambiental	161
4. Valorizar a atividade agrícola e florestal e o espaço rural	172
<b>VI. PRIORIDADE À INOVAÇÃO</b>	181
1. Liderar a transição energética	183
2. Investir na cultura, democratizar o acesso	197
3. Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando a inovação	207
4. Prioridade à inovação e internacionalização das empresas	213
<b>VII. MAIS COESÃO, MENOS DESIGUALDADES</b>	224
1. Garantir a sustentabilidade da segurança social	224
2. Melhor justiça fiscal	230
3. Combater a pobreza	234
4. Construir uma sociedade mais igual	239
<b>VIII. UM PORTUGAL GLOBAL</b>	246
1. Promover a língua portuguesa e a cidadania lusófona	249
2. Continuar Portugal nas comunidades portuguesas	256